

# 1 CONTRIBUCIONES POSIBLES AL PLANTEO DE UN MODELO DE DESARROLLO ALTERNATIVO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ECONOMÍA POPULAR URBANA<sup>1</sup>

**JOSÉ LUIS CORAGGIO**  
(Noviembre, 1991)



## 1. ¿Es posible pensar en modelos alternativos de desarrollo en esta coyuntura?

Se viene hablando de la necesidad de plantear modelos alternativos de desarrollo. Dadas las tendencias simultáneas a la internacionalización y a la fragmentación de los mercados nacionales, no está claro si tales alternativas:

a) deberían ser de pretensión societal, sea con alcance estrictamente nacional, supranacional o local;

b) por ahora deberían ser pensadas como lineamientos muy generales para orientar acciones y proyectos referidos a cualquier agregado social, o si

c) deberían ser planteadas desde y para situaciones sociales bien especificadas, a fin de ganar en concreción.

En cualquier caso, en la medida que estos intentos tratan de contribuir a modificar las tendencias predominantes orientadas por el programa neoliberal, un modelo no será más que la antesala teórica de un proyecto social, impensable a su vez sin un sujeto colectivo específico.

En tal caso, resulta difícil plantear lineamientos generales para "otro desarrollo" que puedan ser compartidos por intereses tan contrapuestos como los de las mayorías cada vez más marginadas - económica, social y políticamente-, los sectores medios, desesperados por sus pérdidas de situación y de expectativas, y las diversas fracciones del empresariado nacional, sometido a las presiones de la competencia externa.

Más bien parece que el proceso de ajuste y apertura vendría a acentuar las divergencias de intereses, entre la clase política -obligada a reducir drásticamente la masa de funcionarios públicos para mantener cierta legitimidad ante gobiernos centrales y organismos internacionales de crédito-, los trabajadores asalariados de diversas ramas del sector público y privado, los empresarios de las diversas ramas, tamaños y desarrollos tecnológicos, los productores y proveedores de servicios informales del campo y la ciudad, etc. La magnitud y vertiginosidad del impacto del ajuste en estas sociedades aceleraría asimismo los procesos de continua recomposición coyuntural de intereses fraccionarios, de duración siempre inestable.

---

<sup>1</sup>Versión revisada de la ponencia presentada en el **Cuarto Congreso de Economistas de América Latina y El Caribe**, Noviembre 27-29 de 1991, realizado en Quito.

Por lo tanto, sin sujeto a la vista, ¿cuál será el propósito de pensar en modelos estratégicos alternativos de desarrollo nacional? ¿No terminarán siendo un ejercicio de académicos para ser consumido por ellos mismos? A esto se agrega que el espacio de realización de los proyectos estaría cada vez menos focalizado en el terreno conocido de las políticas del Estado nacional (crecientemente indiferenciadas por la fuerza homogenizadora de la aplanadora neoliberal) y cada vez más en la sociedad civil y particularmente en el mercado, en el cual se estarían expresando no sólo las relaciones productivas sino las correlaciones de poder económico y político a nivel mundial.

Así, despejadas del horizonte las perspectivas de un proyecto socialista de estado, un modelo basado en la propuesta de **autocentramiento del proceso de acumulación**<sup>2</sup> supondría implícitamente la existencia o posible desarrollo de una burguesía nacional capaz de asumirlo para hegemonizar alguna alianza como las que se pensaron e intentaron hace algunas décadas. Del mismo modo, un modelo basado en una definición amplia de **satisfacción de las necesidades básicas de todos**, supondría la existencia o posible desarrollo de un campo popular capaz de expresarse unitariamente como sujeto político en lucha por la hegemonía.

Según este punto de vista, éste no sería entonces el momento para plantear proyectos nacionales -mucho menos aquellos orientados por modelos de

autocentramiento-, pues su eficacia requeriría como presupuesto condiciones inexistentes, tales como: i) que fueran asumidos por una amplia alianza social interna, representada a su vez en las fuerzas políticas gobernantes; ii) que fueran compartidos en sus principios por otras sociedades latinoamericanas, para asegurar la fuerza necesaria para ser interlocutores en el sistema mundial o, por lo menos, americano.

Esto no quita que se avancen ideas sobre modelos plausibles para al menos arrojar luz en la reflexión sobre la naturaleza de la situación social actual y sus tendencias. El problema principal está en la relación entre modelo y proyecto social. Los riesgos de pensar y proponer alternativas sin sujeto social a la vista ya son ampliamente conocidos en nuestros países. Sin embargo, posiblemente no haya otro camino, en tanto el proceso de constitución de sujetos requiere asimismo alguna prefiguración de un desarrollo posible, alternativo a las tendencias operantes.

En todo caso, sin la pretensión de efectivizar-convocando a su sujeto socio-político potencial, toda propuesta de modelo alternativo y su correspondiente gama de posibles proyectos debería señalar como mínimo la matriz social, económica y cultural que podría ser el sitio de su gestación como alternativa real.

Es en ese sentido que debe interpretarse el resto de este texto, como un intento de:

i) evitar caer en un discurso que, en ausencia de un sujeto político, hable en nombre de un desarrollo abstracto, a partir de construcciones sin fundamento empírico, o de idealizaciones de aspectos aislados de la realidad actual;

ii) mostrar la necesidad de ver más allá de la múltiple y compleja realidad evidente de los agentes económicos populares,

---

<sup>2</sup> Para Samir Amin, un proceso de autocentramiento se caracteriza por el creciente control del proceso de acumulación a nivel nacional, el acentuamiento de las tendencias a la homogeneización/democratización de la sociedad, una dinámica positiva entre incrementos de la productividad e incrementos en los salarios en general, y estaría fundado en una alianza nacional amplia. Ver S. Amin, La desconexión, IEPALA, Buenos Aires, 1988.

mostrando una posibilidad, virtualmente existente en esa matriz que denominamos economía popular urbana, de contribuir a plantear una alternativa al curso actual del desarrollo social;

iii) anticipar a la vez las limitaciones de las posibles contribuciones de la experiencia potenciada de esa economía popular en relación a un proyecto societal.

## 2. La noción de "otro desarrollo"

El concepto de desarrollo que predominó en los 60 y 70 puede ser visto retrospectivamente como tecnocrático. Por un lado, pretendía imponer una racionalidad instrumental, haciendo de la planificación la institución que condensaba esa racionalidad. Por otro lado, no se planteaba con la suficiente fuerza la cuestión de los sujetos sociales, en parte por la onnipresencia del Estado. Como parte de la crisis contemporánea, el énfasis en los obstáculos a ese desarrollo deseado ha venido siendo substituído por la crítica al concepto mismo de desarrollo, dando lugar al concepto de "otro desarrollo".

Pero esta reflexión sobre el desarrollo tuvo lugar primeramente en los países centrales, asumida por movimientos ecológicos, pacifistas, de derechos humanos, de liberación de la mujer, etc. La calidad de la vida pasó a ocupar un lugar central en el nuevo discurso. Más que de seguir desarrollando tecnologías productivistas y la innovación al infinito, se trataba de retomar control de las fuerzas productivas, en una lucha cultural contra el consumismo y el despilfarro. Menos crecimiento cuantitativo, más calidad de vida. Esto implicaba privilegiar lo pequeño, lo local, lo cotidiano, la "escala humana" de las relaciones interpersonales, lo particular, en detrimento de las grandes obras, de la producción en masa, del Estado omnipresente, de la homogeneización.

La trascendencia universal de esos valores es innegable. Sin embargo, esas propuestas, trasladadas sin variantes relevantes a nuestras sociedades, pueden implicar, como posibilidad más general, renunciar al crecimiento que nunca tuvimos, y apostar a la vida comarcal miserable, al poder despótico de los caciques locales, renunciando a completar el proceso de constitución de una sociedad integrada, capaz de sustentar un estado democrático que represente los intereses nacionales ante las fuerzas mundiales, confirmando en cambio a la política y el ejercicio del poder como actividades reservadas para los "jefes".

Pueden también ser una anticipación de otra vía al desarrollo posible, una que trabaje desde las bases de la sociedad, combinando necesarios determinantes heterónomos de la vida -provenientes de un sistema que, aunque se torna cada vez más excluyente, no ha dejado de existir- <sup>3</sup> con una ampliación válida de lo autónomo. Pero tal ampliación, sería solamente posible transformando, y no idealizando, las estructuras locales y los comportamientos reactivos, superando y no necesariamente conservando identidades en buena medida forjadas en el proceso incompleto de integración capitalista. La crítica práctica debe dirigirse tanto al sistema macro-social como a su vida cotidiana.

En todo caso, la realidad parece dar muestras de que ya no existe -salvo excepciones no replicables- la opción del crecimiento asociado a los centros capitalistas, del derrame de los frutos del progreso técnico, de sentar las bases materiales para un desarrollo equitativo progresivamente autocentrado. Más bien lo que se verifica es una tendencia a la doble exclusión: la de nuestras economías, del

---

<sup>3</sup> Sobre esto, ver André Gorz, Adiós al proletariado, Imago Mundi, Buenos Aires, 1989.

proceso de recomposición mundial de mercados y la de las mayorías populares, dentro de cada sociedad nacional.<sup>4</sup>

Esto puede llevar a plantear que la única alternativa es la autarquía, ayudada por la clausura cultural, si es posible en territorios claramente recortados <sup>5</sup>. Esto nos parece no sólo inviable en términos históricos sino políticamente inaceptable en tanto no se basa en los deseos de las masas ni en una transformación plausible de ellos.

En todo caso, la cuestión del desarrollo es, y siempre fué, no la de optar entre crecimiento y calidad de vida, entre desarrollo material y desarrollo espiritual, entre vida social y vida cotidiana, sino la de cómo lograr la satisfacción urgente de las necesidades materiales de las mayorías, aunando acciones privadas con acciones sociales, para luego ir ampliando el vector de satisfactores de necesidades más amplias, de orden superior, reconocidas como legítimos derechos humanos y sociales, siempre referidos a los límites que pone la producción material.

Esa ampliación de necesidades incluye no sólo una convivencia cotidiana

---

<sup>4</sup> Aunque usualmente se presenta como primordial la exclusión Norte-Sur y, dentro de ésta, se superpone la polarización social interna a cada sociedad, creo que la presentación debe invertirse: se está registrando un proceso de polarización social en todas las sociedades del mundo: las ex-socialistas, las capitalistas centrales, las capitalistas periféricas; en ese proceso participan en grados extremos las sociedades capitalistas periféricas, pues a la recomposición social que impone universalmente el capital mundial se agregan los sesgos de la contradicción Norte-Sur.

<sup>5</sup> Esta tentación parece rondar el reciente trabajo de Jürgen Schuldt: "Desarrollo autocentrado: una utopía desde las economías andinas" (1991). Cabe señalar que Samir Amin aclara que su concepto de desconexión no puede ser interpretado como autarquía. Por lo demás, presupone la existencia de un Estado nacional, algo ausente de los posibles encierros comarcales.

cualitativamente superior, comenzando por los propios procesos de trabajo, sino también la posibilidad de aspirar a formar parte de una sociedad autodeterminada, controlada mediante formas directas y representativas de participación, donde la política sea una actividad superior y no una expresión más de la mercantilización y manipulación de las necesidades más acuciantes.

Con toda la relevancia que tiene plantear modelos ideales, un punto de partida más seguro para las prácticas de transformación sería:

a) admitir el pragmatismo y los deseos actuales de las masas,

b) plantear hipótesis de nivel intermedio que impliquen guías alternativas para la acción, haciendo generalizaciones válidas a partir de la sistematización de experiencias históricas y actuales del campo popular, y

c) poner a prueba y explicitar sobre la marcha las normas o fórmulas sociales que ese pensamiento reflexivo colectivo vaya sugiriendo, tanto para la resolución de problemas ya identificados por quienes han desarrollado tales experiencias, como para la reinterpretación de los problemas mismos.

Y el punto de partida histórico (la crisis actual de reproducción de la vida) parece exigir que esa búsqueda comience por lo económico, incluyendo los aspectos culturales que en sentido amplio hacen a lo económico.

### **3. Posibles contribuciones a un proyecto de desarrollo alternativo desde la perspectiva de las prácticas económicas populares.**

Podríamos comenzar la tarea partiendo de un marco de sentido construido como síntesis interpretativa de la historia moderna de las luchas populares. Por ejemplo, planteando como nuevos objetivos sistémicos:

**"i) el desarrollo de formas de vida satisfactorias para todos (comenzando por la satisfacción de las necesidades básicas de todos), ii) la sostenibilidad de tal desarrollo, iii) la preservación o aumento de la autodeterminación nacional y, a la vez, plantear que iv) tales objetivos se especifiquen y persigan racionalmente,** es decir mediante métodos democráticos de reconocimiento de intereses particulares y búsqueda de consensos sobre intereses generalizables que interpreten concretamente esos objetivos sistémicos."<sup>6</sup>

Podríamos, a continuación, intentar modelizar analíticamente concreciones posibles de ese marco de sentido, esqueletos de utopías sociales, esperando que los actores sociales optaran por identificarse con ellas. Pero nos parece más correcta otra vía: la de investigar participativamente en la

vida cotidiana y en la vida social las estructuras, conductas, valores, deseos, concepciones del mundo de los sectores populares para establecer si existen bases reales que hagan de aquella interpretación de sentido algo más que una idealización voluntarista.

De esta búsqueda, necesariamente parcial, pueden surgir hipótesis plausibles sobre qué valores y normas, qué marcos utópicos, pero también qué estructuras motivacionales y qué rasgos institucionales pueden surgir del campo popular como contribución a un nuevo modelo sistémico para toda la sociedad.

Si no se trata de construir un modelo apriorístico, sino de explorar los posibles desarrollos hacia un proyecto social alternativo a partir de las bases populares, si se trata más de un proceso de autoreflexión y comunicación social que del diseño vanguardista de modelos, el pensamiento debe incluir en sus formulaciones iniciales la expectativa de ir resolviendo los problemas más sentidos de las mayorías populares. Para ello debe partir de las capacidades efectivamente existentes en el campo popular, de los recursos y relaciones propios y de aquellos a los que puede tener acceso, buscando su potenciamiento por la vía de la toma de conciencia de variantes de organización social, de redireccionamiento de recursos, de planteamiento de objetivos colectivos, descansando en las propias fuerzas más que en la exigencia de una serie de cambios sistémicos o de dotaciones exógenas de infraestructura, comunicaciones, etc.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Planteado en "El futuro de la economía urbana en América Latina (Notas desde una perspectiva popular)", incluido en: José L. Coraggio, Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular, CIUDAD-SIAP, QUITO, 1991. Allí decíamos también que "Hay una diferencia substancial entre proponer a la vez todos estos principios y plantear sólo el último, referido a reglas del juego para la convivencia, pues en la realidad de nuestros países las pre-condiciones del diálogo democrático (sin dominio) no se dan, por lo que no pueden surgir del libre diálogo y reconocimiento de los demás aquellos deseados consensos y voluntad políticas de aplicar los otros principios, aunque sea "evidente" que van en el interés de la mayoría de la humanidad. Es absurdo, dado nuestro punto de partida, proponer -en base a una lectura sesgada de discursos como el de Habermas- meramente reglas de acción comunicativa sin garantizar el cumplimiento de las condiciones para que puedan funcionar racionalmente. Y lograr esas condiciones parece exigir, todavía, acciones estratégicas."

---

<sup>7</sup> En ese sentido, el reciente trabajo de Xavier Iguiniz desconcierta, pues luego de ubicarse dentro de una concepción afin al "otro desarrollo", plantea una serie de precondiciones para el "despegue" que parecen pertenecer a otra concepción del desarrollo y de sus agentes. Ver "Hacia una alternativa de desarrollo", FONDAD-ANDINO, QUITO, 1991.

En esa dirección se ubica el intento de examinar a la economía popular urbana como matriz económico-cultural de prácticas a partir de la cual podrían anticiparse elementos para contribuir a pensar en un modelo de desarrollo alternativo.

### 3.1. La economía popular <sup>8</sup>

Por **economía popular** entiendo, en una primera aproximación, el conjunto de recursos, prácticas y relaciones económicas propias de los agentes económicos populares de una sociedad<sup>9</sup>. El concepto operativo propuesto de "**lo popular**" es el siguiente: se trata de unidades domésticas elementales de producción-reproducción (individuales, familiares, cooperativas, comunitarias, etc.) orientadas primordialmente hacia la reproducción de sus miembros y que para tal fin dependen fundamentalmente del ejercicio continuado de la capacidad de trabajo de éstos.

Según este criterio, **la condición fundamental para clasificar como "popular" a una unidad de reproducción es el trabajo propio** (en relación de dependencia o por cuenta propia) **como**

---

<sup>8</sup> Un desarrollo más amplio de lo que sigue puede encontrarse en el trabajo citado en nota 6.

<sup>9</sup> No se trata, entonces, de la base económica correspondiente a una "sociedad popular" autónoma, sino de un segmento de una economía que no constituye en la realidad actual ni siquiera un subsistema parcialmente autorregulado. De hecho, trabajar con esta hipótesis lleva a una contradicción que me parece útil: inclina a visualizar un horizonte de acción que, si se interpreta como la constitución de una economía-sociedad popular yuxtapuesta a la capitalista es un imposible, pero es eficaz, en el sentido de que aproximarse a ese imposible (sabiendo que lo es) llevaría no tanto a chocar con límites reales inamovibles sino a crear nuevas condiciones históricas de partida para pensar en una transformación de la sociedad en su conjunto. Agradezco a Alejandro Moreano la insistencia en la necesidad de hacer esta aclaración.

**base necesaria de la reproducción.** En términos de clases, nos referimos entonces a lo que genéricamente suele denominarse "trabajadores"<sup>10</sup> y a los miembros de sus unidades domésticas.

Esta definición operativa implica incluir unidades muy diversas en este agregado. No coincide, entonces, con las familias denominadas "pobres", ni con las actividades denominadas "informales", ni con la clase obrera o la campesina, aunque los incluye. El carácter heterogéneo del agregado que delimita esta definición suele resultar insoportable, pero su validez metodológica puede ser defendida. Por un lado, muchos de los agregados usualmente considerados como homogéneos (la clase obrera, la burguesía, o el sector industrial, etc.) contienen una alta variabilidad para muchas variables altamente relevantes para los estudios en que son utilizados. Por otro lado, el carácter renovadamente magmático de nuestras sociedades se resiste a su vez a ser abarcado con categorías estructurales disyuntivas. No sólo que cada individuo puede adoptar en un año -ni que decir en su vida- posiciones muy diversas en la división social del trabajo, sino que las unidades de reproducción a que nos referimos son mayoritariamente polifacéticas, con inserciones combinadas, y a la vez son lugares de una socialización difícilmente asimilable a conciencias de clase unilaterales.

Además, pensando en posibles proyectos y no sólo en modelos, parece políticamente significativo evitar caer en el recorte del "sujeto" que hace el Banco Mundial: los extremadamente pobres. Innumerables experiencias muestran la necesidad de no

---

<sup>10</sup> Aunque pueden buscarse excepciones, en general obreros, campesinos, artesanos, maestros y profesores, artistas, pequeños comerciantes, etc. y también los "lumpen" entran, desde la perspectiva de la inserción en la división de trabajo, en esta categoría.

separarlos políticamente de los sectores medios (por ejemplo la eficacia de los movimientos barriales en Río de Janeiro parece pasar por haber combinado habitantes de fabelas con barrios medios)<sup>11</sup>.

Este agregado abarca variadas **actividades económicas**; entre otras:

a) La producción de bienes para el consumo y la producción: alimentos, vestido, vajilla, herramientas, insumos intermedios, medios de transporte, etc.

b) La construcción de infraestructura: caminos vecinales, instalaciones para servicios comunales, vivienda, redes de agua, electricidad y saneamiento, etc.

c) Prestación de servicios: transporte, salud, educación, entretenimiento, comunicaciones, reparaciones de todo tipo, etc.

d) Comercialización de productos propios y de empresas no populares.

e) Reproducción y venta de fuerza de trabajo asalariado.

f) desarrollo y transmisión de técnicas de producción, circulación, enseñanza-aprendizaje, control medioambiental, etc.

Además, contribuye de manera importante a la dinámica económica general y a completar el proceso de reproducción del capital, en cuanto provee el **mercado** para otras actividades económicas.

En términos culturales incluye también los procesos de **socialización** de las nuevas generaciones, la reproducción de valores tradicionales e instituciones, ciertas instancias de control del cumplimiento de normas (justicia popular, vigilancia, etc).

De hecho, este agregado cumple -sin que necesariamente sus agentes tengan esa visión de conjunto- funciones que requiere el sistema capitalista (reproducción de la fuerza de trabajo, mercado para las mercancías capitalistas, socialización, etc.), y en particular se hace cargo de la reproducción de la población en general, independientemente de que tengan sus miembros o no el carácter de fuerza de trabajo para el capital, algo que ni el cada vez más restringido consumo colectivo ni el mercado capitalista pueden garantizar. A la vez, sus requerimientos entran en contradicción con los del capital, en tanto compite por recursos (tierra, gasto público, etc.) pone límites extraeconómicos a la explotación (reivindicaciones corporativas, lucha política contestataria, etc.), etc.

Su peso -no sólo en lo relativo a población sino en recursos económicos y contribución a la producción- es seguramente mucho más grande de lo que pueden registrar los sistemas contables oficiales<sup>12</sup>

Para pensar en un proyecto alternativo es necesario tener presente lo que afirmáramos en otro trabajo<sup>13</sup>:

---

<sup>12</sup> Un indicador de esto podría lograrse sumando los valores de la producción mercantil de bienes y servicios por parte de empresas populares, más los valores imputados de producción para el autoconsumo, más el valor de la venta de fuerza de trabajo a la economía empresarial capitalista y a la economía gubernamental, más los valores imputados de capacidad de trabajo autoconsumida en la producción popular. Por otro lado, si se reconoce que las valoraciones a precios de mercado efectivos (o imputados) dependen no sólo de los costos de cada actividad económica, y de un coeficiente de excedente relacionado proporcionalmente con el valor de los recursos invertidos, sino también de un componente de poder en la esfera de la circulación, donde la economía empresarial registra usualmente tasas de excedente extra muy por encima de las que pueden lograr las unidades populares de gestión, el peso de la economía popular en términos de masa real de producción de bienes y servicios sería aún mayor.

<sup>13</sup> Ver nota 6.

---

<sup>11</sup> Ver: Ciudad Alternativa, Año 1, N° 1, CIUDAD, Quito, Oct-Dic 1989.

*"el referente empírico de lo que venimos denominando "economía popular" ha sido y es todavía un segmento del sistema económico capitalista, que se denomina así no porque se reduzca a la economía capitalista sino porque su movimiento de conjunto y sus leyes principales están dominados por la lógica del capital. En otros términos, hasta ahora, la "economía popular" manifiesta formas relativamente autónomas de autoregulación sólo cuando la dinámica del capital es insuficiente para incorporar sus recursos y subsumir sus relaciones. En ese sentido, cuando en adelante hablemos de economía popular estaremos refiriéndonos a una posible configuración de recursos, agentes y relaciones aún no constituida, que incluiría reglas estables de distribución y regulación internas del trabajo y de sus productos, un sujeto y/o una lógica predominante propios, desde donde se articularía con el resto del sistema económico."*

Para completar la sectorización del sistema económico global, esta categoría debería ser complementada con las de "Economía empresarial capitalista", la de "Economía Pública Gubernamental", la de "Economía de las ONGS" y "Economía de los Organismos Públicos no Gubernamentales"<sup>14</sup>.

#### **4. ¿Cómo avanzar desde estas bases hacia un proyecto alternativo?**

Del desarrollo de esa matriz de actividades y sistemas de acción fragmentados que conforma la base para la constitución de esa economía popular pueden surgir elementos no sólo para un modelo de desarrollo popular alternativo, no sólo elementos para

avanzar en la articulación de un sujeto colectivo con un proyecto para la gestión de sus propios recursos, sino también propuestas para un nuevo modelo y proyecto societal, cuyo tiempo, sin embargo, no parece ser el de esta década, signada más por la dualización que por la integración social.

Mientras los procesos históricos van decantando nuevas instituciones, valores y comportamientos, el papel de los intelectuales no puede ser el de esperar el momento oportuno para ser historiadores, ni tampoco el de ideólogos que justifican y traducen en valores universales las prácticas ciegas de reproducción popular en condiciones de supervivencia. Pueden contribuir decisivamente, en cambio, al proceso de autoreflexión de los agentes del campo popular, sistematizando críticamente las experiencias generalizables, contribuyendo a acelerar procesos de toma de conciencia, evaluando las posibilidades que esta realidad en proceso encierra.

En particular, los economistas pueden hacer aportes substanciales a la reflexión y a la búsqueda de un sentido para la acción económica de las mayorías. Pues las acciones particulares, especialmente las colectivas, requieren de un marco de sentido que oriente entre las opciones que va continuamente presentando una realidad en vertiginoso cambio. Ese marco requiere, a su vez, de un fundamento teórico que esté sólidamente fundado en la valoración de las experiencias que las masas están teniendo de manera generalizada, a la vez que apoyado en teorías profundas e intermedias que la ciencia económica ha ido decantando.

Entre otras, podemos resaltar las siguientes necesidades:

a) Examinar la viabilidad de un mercado regido no por la ganancia capitalista sino por la satisfacción colectiva de las

---

<sup>14</sup> Me refiero a organismos de crédito, como el BID o el BM, o de Acción Social, como UNICEF, la OMS, etc., que disponen de recursos, diseñan estrategias, y se interrelacionan económicamente con cada uno de los otros sectores.

necesidades que, sin embargo, se articule con autonomía relativa con el mercado capitalista<sup>15</sup>

b) Construcción de modelos coherentes que representen la estructura y dinámica de los posibles resultados de los actuales procesos de desarrollo de la economía popular. Esto requiere identificar, tipificar, formalizar y matematizar variables y relaciones, flujos internos y externos, términos del intercambio, coeficientes de transferencias de valor, relaciones de distribución, relaciones de substitución entre usos alternativos del fondo de trabajo en relación a los precios relativos, mecanismos y coeficientes de filtración, fenomenología de las propensiones y comportamientos reactivos, así como de los criterios de eficacia y eficiencia, en relación a diversos marcos culturales, de valores, etc., conectando estas relaciones y sus efectos con diversos modelos fiscales, políticas arancelarias, etc. etc.

c) Sobre la base de esos modelos, proceder a identificar, cuantificar y analizar cualitativamente diversos tipos de actividades existentes dentro de la matriz popular de la economía, así como determinando su potencial productivo y las condiciones para efectivizarlo<sup>16</sup>

d) Revisar críticamente las interpretaciones y propuestas de políticas respecto a diversas formas de la economía popular (informalidad, pequeña empresa, cooperativismo, estrategias de sobrevivencia, economía de solidaridad, etc.), preparando marcos de decisión dentro de los cuales puedan plantearse alternativas

de política pública, en particular económica, desde una perspectiva popular<sup>17</sup>

e) Contribuir a determinar las posibles congruencias o contradicciones entre resultados deseables de bienestar popular, por un lado, y los mecanismos, instituciones y estructuras motivacionales existentes o virtuales en cada sociedad.

f) Proyectar teóricamente y contribuir a confirmar empíricamente que en el seno de las experiencias de economía popular pueden desarrollarse tendencias a cristalizar un nuevo sistema de división del trabajo y cooperación, de rearticulación de la producción y la reproducción, de reunificación de lo rural con lo urbano, y a suscitar la necesidad de instancias colectivas, regenerando así nuevas formas estatales, desde las bases mismas de la sociedad.

Estas y muchas otras tareas pueden contribuir decisivamente a orientar prácticamente la acción social de los sectores populares, sus organizaciones y las organizaciones que vienen interviniendo con intenciones no manipulatorias en la vida económica popular. Pero para ello deberá establecerse una relación dialógica con los sujetos de esos procesos, pues los modelos y eventuales proyectos no surgirán cuasimágicamente de las computadoras que simulan la realidad, ni de la iluminada interpretación de las experiencias populares, sino que serán el resultado de un proceso colectivo de transformación material y cultural que posiblemente ya está larvadamente en marcha en nuestras sociedades.

---

<sup>15</sup> En este sentido, deben examinarse los avances de Luis Razeto. Por ejemplo: Economía de solidaridad y mercado democrático (3 volúmenes), Academia de Humanismo Cristiano, Chile, 1984, 1985, 1988.

<sup>16</sup> En esta línea y la del punto b) está trabajando actualmente Jürgen Schuldt, para el caso ecuatoriano.

---

<sup>17</sup> Sobre esto y lo planteado en el punto b) estaremos trabajando en un proyecto auspiciado por el Grupo Esquel-Ecuador.

## 2 EL TRABAJO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ECONOMIA POPULAR<sup>18</sup>

**JOSÉ LUIS CORAGGIO**  
(Mayo 1996)

### I. EL ANÁLISIS DEL MERCADO DE TRABAJO Y SUS LIMITACIONES.

En un sistema capitalista globalizado, la localización de las inversiones productivas del capital aparece como el proceso que está detrás de la distribución de la demanda de trabajadores en el mundo. Pero dicha distribución está codeterminada por la distribución -previa, simultánea o prevista- de las condiciones de la oferta de capacidades de trabajo, todo en interacción con otros factores de localización:

- sistemas de seguridad social, sistema fiscal, o rasgos culturales que afectan los costos indirectos del trabajo por unidad de producto,
- costos de insumos localizados,
- costos del acceso al mercado global territorialmente diferenciado,
- infraestructura de servicios a la producción y circulación,
- riesgos derivados del ambiente macroeconómico de cada país o región, etc., etc.),

---

<sup>18</sup>Versión revisada de la ponencia presentada en el Seminario sobre los impactos territoriales de la reestructuración laboral en la Argentina, San Carlos de Bariloche, 27-30 de mayo 1996.

todos estos factores valorados desde la perspectiva de la ganancia.

Dada la globalización del mercado y la rápida difusión de las transformaciones tecnológicas y organizativas, el tema de este seminario podría rephrasearse como el la distribución territorial del impacto del proceso de reestructuración del sistema capitalista a escala global en los mercados de trabajo locales, nacionales o regionales. Pero dada la desigualdad en la distribución de los factores mencionados, es evidente que ese impacto debe ser desigual, pudiendo significar un incremento del empleo asalariado en algunas zonas y su casi extinción en otras. También se debe esperar una acentuación de la división territorial del trabajo entre zonas de concentración de trabajos altamente calificados y remunerados y otras en que predomina el trabajo de bajas calificación y remuneración. Aunque se verifiquen tendencias comunes, el ritmo de precarización y pérdida de valor del trabajo será entonces desigual entre países y regiones. Esto dependerá de la competitividad sistémica de las mismas pero también de la capacidad y voluntad diferenciales de los gobiernos, las organizaciones sindicales y otras fuerzas para incidir en estos impactos a través de estrategias adecuadas.

El tema planteado cubre un aspecto central del proceso de reestructuración social, en tanto la evolución del mercado de trabajo capitalista incide directamente sobre la distribución de los medios de vida y la capacidad de los ciudadanos de hacer efectiva la Carta Universal de Derechos Humanos. Esto, junto con la vertiginosidad de los cambios y la inestabilidad y anomia que generan, explican la relevancia política que se viene dando a los análisis coyunturales del mercado de trabajo.

Esta preocupación por medir el impacto laboral es coherente con un Estado que

pretenda intervenir para regular o compensar los efectos sociales del proceso de acumulación, no así con una sociedad que ha renunciado a la autodeterminación y se ha entregado al mercado. No debería entonces extrañar que para un neoconservador coherente tenga sentido proponer cerrar estas oficinas de monitoreo o redefinir sus indicadores de acuerdo a que requieren los analistas financieros para evaluar los denominados riesgos-país. Quien piense que el Estado aún tiene o retomará un papel en la regulación de la economía, debe valorar altamente los esfuerzos por mantener vivo el seguimiento fino de la evolución del mercado de trabajo. Pero las transformaciones estructurales en marcha requieren que los análisis vayan superando la estrecha mira del sofisticado pero parcializado análisis que hoy impera. En ese sentido es que intentaremos sugerir algunas cuestiones para encarar a futuro.

Tal vez sea una buena caracterización decir que hay una disputa por el sentido de esos estudios, que oscila entre la inercia de los valores del estilo de producción y empleo del sistema industrialista y la adecuación temprana a lo que se perfila como nuevo estilo de desarrollo informacional. En un momento de transición epocal, apresurar la institucionalización de la coyuntura como nueva estructura implicaría instalar en el mundo de los indicadores la noción de que las transformaciones e impactos en la distribución de las oportunidades de empleo que miden son inevitables e irreversibles y no deben ser vistos como problemas a resolver. Esta noción es parte del sentido común legitimador de las nuevas estructuras de poder, coherente y funcional con la ideología teórica que acompaña (no siempre que orienta) las políticas dominantes.

Si bien ese sentido común es en parte producto de experiencias traumáticas recientes de la sociedad, que han debilitado la voluntad política individual y social de autodeterminación, contribuyen a reforzarlo

la acción combinada de la sofisticación del análisis estadístico y la insensibilidad social del análisis económico. La ciudadanía intuye que detrás de los abundantes y sofisticados indicadores sobre el mercado de trabajo están los movimientos del capital financiero o productivo, sin por ello acceder a la comprensión y explicación de los fenómenos que la golpean cotidianamente. Según que ocupen el lugar del partido gobernante o de la oposición, los políticos brindan interpretaciones muchas veces oportunistas de la marcha de esos indicadores, sin que se permitan pensar alternativas al libremercado como mecanismo para determinar la base económica del movimiento de conjunto de las sociedades.

En Argentina, el enfoque predominante en los estudios del trabajo consiste en registrar y analizar estadísticamente, de manera ejemplarmente rigurosa, las modificaciones observables en las formas de inserción de los individuos (condición de actividad, categoría ocupacional, rama de actividad, grupo ocupacional, grado de estabilidad o precariedad, género, edad, etc.) en el mercado de trabajo. En cambio, tales tendencias se asocian de manera impresionista a la reestructuración generalizada del sector de empresas capitalistas y a la reforma del Estado y su política respecto a los mercados y al de trabajo en particular. En esto, la rigurosidad y comparabilidad de las series que el INDEC y sus funcionarios e investigadores han defendido debe ser valorada, sobre todo ante los intentos de ocultar o justificar las consecuencias sociales del ajuste estructural y evitar que se reabra la discusión sobre el papel regulador del Estado capitalista.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup>Ver, por ejemplo: Clyde C de Trabuchi y Cinthia Pok, "Encuesta permanente de hogares: desarrollo actual y perspectivas", presentado en el Seminario Internacional sobre medición del empleo", INDEC, 5-7 de diciembre de 1995, Buenos Aires; Luis Beccaria y Néstor López, "Reconversión Productiva y empleo

Sin embargo, nos parece que ese análisis tiene importantes limitaciones para fundamentar políticas alternativas racionales.

En tanto análisis neoclásico, intenta recortar un “mercado” del resto de la economía y separar, diferenciándolos, los factores determinantes de la demanda (sector empresarial), generalmente opacos a las indagaciones específicas, y los de la oferta (sector familias), encarados a través de encuestas a hogares. El peso creciente del autoempleo (donde demanda y oferta parecen coincidir por definición) aparece allí como sucedáneo temporal de otras fuentes de ingreso por la imposibilidad de obtener un empleo asalariado, sea por la “insuficiencia” de la demanda o por el “exceso” de oferta. La demanda del sector empresarial continúa siendo el centro de atención y las principales políticas se justifican por la intención de inducir un aumento de su demanda, la única que daría empleos “genuinos”.

Para el análisis de corto plazo, esto se lograría incentivando el crecimiento de la inversión mediante la reducción del precio del factor trabajo (los llamados “costos salariales”), hasta el punto en que el mercado vuelva a estar en equilibrio (definido ya no como el pleno empleo, sino como bajas tasas de desocupación). Aún en términos de la teoría neoclásica, esto refleja una teoría demasiado pobre para explicar el proceso de inversión global, y demasiado parcial para analizar el mercado de trabajo, al desmembrarlo de una teoría general del sistema de mercados. Una teoría adecuada debería poner en el centro de la explicación los determinantes complejos del nivel y composición de la inversión capitalista (incluida su localización) y las estructuras también complejas que determinan los comportamientos de los hogares. Como

todo problema complejo, su tratamiento requiere un enfoque interdisciplinario y, en todo caso, una aproximación más institucionalista y menos mistificadora de los modelos económicos como relaciones entre variables.

Por lo demás, lo que se mide en cada encuesta son puntos de oferta y demanda agregada de trabajo, que en realidad no pueden analizarse como si fueran parte de un mismo mercado, pues es evidente la segmentación de éste, lo que se manifiesta en la creciente dispersión de remuneraciones por trabajos diferentes o aún similares, la sobreocupación de unos sectores y la imposibilidad de acceso a algún trabajo de otros, etc.

Cuando el desconocimiento de los determinantes de la demanda de trabajo en una época de transición se suple con supuestos tomados de la teoría neoclásica universal, obtenemos una base para justificar políticas socialmente retrógradas, como las que conducen a un debilitamiento adicional del sindicalismo y de los derechos sociales garantizados por el Estado. Se afirma sin evidencia que si se bajan los costos salariales se aumentará el empleo y esto aliviará la pobreza... 20

---

20 Por ejemplo, la pendiente misma, supuestamente negativa, de la función de demanda de trabajo debería estar en discusión. Pude incluso plantearse la hipótesis de que, en la Argentina actual, la curva de demanda puede ser vertical, es decir insensible a los cambios en el precio del trabajo, con lo que cada reducción en los costos sólo trae aparejada una mayor ganancia e incluso una mayor producción, pero no mayor empleo. Como consecuencia, las variaciones en el salario suponen un impacto brutal sobre el ingreso familiar y la degradación adicional de la calidad de vida de los ciudadanos. En el contexto de la globalización actual de los mercados y en el caso de economías extremadamente abiertas como la Argentina, es plausible pensar que las curvas de oferta y demanda de trabajo (si es que insistimos en usar ese recurso teórico) no se cruzan, y que esta situación puede perdurar, pues los mecanismos de autoregulación del sistema de mercado no funcionan en cada segmento territorial de la economía global. A esto se agrega que,

---

en Argentina”, *DOXA*, Cuadernos de Ciencias Sociales, Año V, Nro. 11/12, 1994.

Por otro lado, se descuida el análisis del “mercado” de autoempleo. Por lo pronto, no puede suponerse que, dado el concepto de autoempleo, oferta y demanda están automáticamente igualadas en este segmento. La “demanda” de trabajo autoempleado (la decisión de trabajar por cuenta propia) depende de las condiciones de acceso de los trabajadores a recursos productivos, crédito y conocimiento tecnológico, así como de su información y expectativas respecto a los mercados, de su propia historia de intentos previos de autoempleo, etc. Se hace así evidente que otros precios, mercados y factores son relevantes para analizar el mercado de trabajo y que las políticas eficaces son mucho más complejas que lo que supone el modelo económico. Pero aún así subsistiría la falencia analítica de considerar que el individuo es la unidad de decisión y medición más apropiada.

En efecto, los hogares aparecen en estos análisis como unidades de recolección de datos estadísticos sobre los individuos que los componen. Pero en realidad son unidades reales de organización de la economía, comparables a las empresas capitalistas o las cooperativas. A la vez, los análisis económicos no auscultan otras formas de organización económica, como las asociaciones civiles dirigidas a resolver necesidades de sus miembros (redes de abastecimiento, de producción conjunta, redes de ayuda mutua, etc.) o de terceros (redes de solidaridad, ONGs de promoción de la economía popular, etc.), temas que se consideran propios de la sociología. La centralidad de la empresa capitalista o del

estado es tan avasalladora que otras formas de organización del trabajo y otras formas de organización de lo público son vistas en principio como no “formales”, o como refugio presuntamente temporal de los excluidos del sistema.

Es curioso que haya tan pocos estudios sobre el (los) precio (s) de mercado (salario), una variable fundamental en todo estudio económico, incluso para los estándares del paradigma neoclásico que hoy domina en la jerga oficial, para el cual el concepto de oferta o demanda de trabajo o de cualquier otro bien no tiene sentido si no se especifica el precio o precios a los cuales se mide o piensa. Justamente, lo que pasa con el salario (junto con la precariedad de los ingresos) es posiblemente la principal explicación de la creciente tasa de participación en el mercado de trabajo, algo que para las curvas “normales” del análisis parcial de mercado que caracteriza a la teoría neoclásica es una anomalía.

En efecto, al bajar el precio de un bien se supone que la oferta debe también bajar, produciendo esas estéticas curvas de pendiente positiva, que se cruzarían con las de demanda -de pendiente negativa- dando lugar a los deseables puntos de equilibrio entre oferta y demanda. Pero cuando hablamos de un precio que es a la vez la principal categoría de ingreso de un sector productivo que tiene como único recurso la oferta de ese recurso (trabajo), es de esperar que se esté dispuesto a trabajar más por menos salario por unidad de tiempo, para maximizar el ingreso, del cual a su vez dependen las condiciones de vida en una sociedad de mercado.

En las ramas de producción de bienes y servicios, una contracción en la demanda que acompaña teóricamente la baja del precio lleva a que una parte de los oferentes (los menos competitivos) salgan del mercado y se dediquen a otras actividades. La teoría neoclásica ve como positiva esta

---

mientras el precio del trabajo siga siendo central para la reproducción de la vida, su descenso fuerza a incrementar la oferta y no a disminuirla como pretenden las funciones de oferta bien comportadas. Esto implicaría que pretender lograr el equilibrio en el mercado de trabajo mediante la baja de salarios es inconducente si es que no negativo por sus efectos sociales y que incluso agrava el desequilibrio.

salida de los elementos menos aptos, supuestamente menos productivos, pues ello contribuye al incremento general de la productividad que se trasladaría por la competencia a los precios que pagan los consumidores. Sabemos lo que significa este mecanismo cuando es el trabajo y los trabajadores, ellos mismos los supuestamente consumidores soberanos que orientan con sus decisiones al mercado, los que son excluidos. La teoría económica neoclásica deja para las teorías o políticas “sociales” o “psicosociales” la explicación o atención de las consecuencias sociales de ese mecanismo selectivo de mercado e ignora que el monopolio y su capacidad de determinar unilateralmente los resultados de los mercados no es una excepción a la regla sino que viene convirtiéndose en la forma predominante en los mercados globales.

Ante la perspectiva de que la exclusión, la precarización del trabajo y la reducción de remuneraciones reales van a perdurar o incluso agudizarse, estos estudios detectan varias líneas de acción posible:

- ✓ A partir de un cierto lugar -ciudad, comarca o región-, se trata de “adelantarse” a otros lugares, creando condiciones favorables para la atracción de inversiones adicionales de capital, en competencia con otros lugares.<sup>21</sup> Esta no es, obviamente, una solución para el conjunto de sectores excluidos, sino una propuesta para generar una situación de excepción local a la regla global. Por otro lado, dado que las regiones son cada vez más abiertas, es difícil concebir su desarrollo sustentable como islas en un mar de exclusión, puesto que atraerían “náufragos” hasta eventualmente volver a las situaciones

---

<sup>21</sup>Esto mismo puede hacerse atrayendo como sea cualquier tipo de inversiones o priorizando los factores que atraerían el “buen capital” (el que no contamina, el que no sobreexplota, etc.). El ejemplo de Curitiba es bien conocido.

de déficit previas.<sup>22</sup> Se hace difícil entonces pensar en “salidas locales” en ese contexto.

- ✓ Promover en la zona o región la gestación o modernización de PyMES, mediante acciones expresas en tal sentido (incubadoras, identificación de proyectos y búsqueda de inversores, servicios de apoyo, líneas de crédito especial, etc.). Las altas tasas de mortandad que se vienen registrando en programas de este tipo indican que algo falla en el contexto o bien en la concepción de estos programas. Este enfoque participa de la convicción de que la globalización de los mercados y la apertura de las economías pone a las economías “locales” ante el test de su capacidad de exportar. La “substitución de importaciones” es descartada como posibilidad significativa.<sup>23</sup> Por ende, las actividades que se propone promover son mercantiles en todos los casos y preferentemente orientadas hacia el mercado externo (a la ciudad, a la región, al país).
- ✓ Apoyo al autoempleo en micro-emprendimientos familiares, para aumentar la efectividad de esa variable de ajuste del mercado de trabajo. En esta tarea se registra una participación decreciente del estado y creciente de las ONGDs, igualmente con una alta tasa de mortandad de los micro-emprendimientos o bien con una alta

---

<sup>22</sup>Recientemente, el Municipio de San Isidro planteó la posibilidad de limitar los servicios de sus hospitales a quienes pudieran demostrar la residencia en su jurisdicción. Generalizando, podría esperarse que zonas que se distingan porque en ellas se respeten los derechos humanos y se provean servicios de calidad para todos, independientemente de su inscripción ocupacional, etc. serían “invadidas” por inmigrantes de regiones o países vecinos, regenerando situaciones deficitarias.

<sup>23</sup>Ver: Luis Beccaria y Aida Quintar: “Empleo, estructura productiva y posibles acciones en la zona de San Nicolás, Ramallo y Villa Constitución”, Doc. De trabajo Nro. 17, Junio de 1994.

tasa de dependencia de la continuada presencia de las organizaciones promotoras. En todo caso resulta extremadamente ineficiente como método de compensación de la insuficiencia dinámica del mercado para generar empleo.

- ✓ Para los amplios sectores que no pueden integrarse por ninguna de las tres vías anteriores, se preconiza la progresividad y eficientización de las políticas sociales compensatorias, dirigidas a satisfacer necesidades elementales de los pobres estructurales, quienes no poseerían “capital cultural” como para ingresar al mundo empresarial autónomo. Esto incluye los programas con fondos públicos que generan empleos temporarios para realizar tareas comunitarias. Por el carácter estructural de la pobreza, debería preverse que estas políticas se mantengan y que se amplíe el gasto público en ese terreno, lo que pone en cuestión su sostenibilidad en un contexto de restricción fiscal creciente.
- ✓ Se suele mencionar a la educación como política social principal, en tanto haría más equitativa la distribución del capital humano (conocimientos, capacidades, destrezas, etc.) con que las personas competirán por los puestos de trabajo disponibles. Así, por el lado de la oferta de trabajo, la principal vía de acción resultante consiste en intervenciones en el terreno de la capacitación (reciclaje) y educación (habilidades básicas para la flexibilización), en lo posible asociadas a demandantes concretos, o en programas de apoyo para facilitar las adecuaciones en las tasas de participación femenina (centros infantiles). En todo caso, ésta es claramente una política sectorial y, por lo tanto, ineficaz e ineficiente, pues la educación por sí sola no contribuye a mejorar la condición competitiva de los

trabajadores en su conjunto frente al capital.

- ✓ Se excluye del campo de lo posible la redistribución de activos productivos o financieros, apelando al realismo o simplemente introduciendo de contrabando un diagnóstico de la irreversibilidad de la relación de fuerzas entre trabajo y capital y del sometimiento del poder político al poder económico.

Esas ideas son congruentes con un paradigma economicista que viene fundamentando los diagnósticos y la formulación de políticas y que incluso es, en sus propios términos, aplicado de forma incompleta. Para completarlo habría que, al menos, considerar la interdependencia entre mercados, la segmentación de mercados, y dar apropiado tratamiento a los precios y en particular al precio de trabajo (costo salarial) y a su diferencia con el ingreso percibido por los trabajadores. Pero aún esto sería insuficiente.

En esto se paga las consecuencias de un atraso histórico en el análisis económico. Mientras los cambios en la producción de bienes -vista como sistema de decisión empresarial, de combinación de insumos, de selección de tecnologías, de innovación de productos y procesos-, han sido encarados crecientemente como objeto propio del análisis económico, no ocurre lo mismo con la producción (reproducción) de la fuerza de trabajo, salvo intentos poco felices de reducir la reproducción biológica a un proceso de decisión económica. El concepto de capital humano sigue generando tantas adhesiones como rechazos, por sus connotaciones de cosificación de las capacidades humanas como un recurso más, que se vuelve capital cuando entra en los procesos de producción que éste comanda, y por la reiterada fórmula de que la educación es la política clave, sin abrir la caja negra de los procesos educativos y su

vinculación con la economía y sin atender – paradójicamente- a las consecuencias sobre el precio (salario) de “lanzar” una masa de trabajadores flexibles al mercado.

Por otro lado, así como se acepta que la tierra no es un recurso más sino que el cuidado de los balances ecológicos es una cuestión que define una civilización y su viabilidad, otro tanto debería ya estar claro del recurso trabajo, que no puede someterse a un proceso darwiniano de selección sin traspasar límites éticos y asumir altos riesgos sociales.

En cuanto a los estudios sobre el trabajo, destacamos la necesidad de un enfoque interdisciplinario que permita dar cuenta de la dinámica de la reproducción de las unidades domésticas como parte de un sistema o economía del trabajo, articulando el trabajo de autoconsumo con el trabajo mercantil de autoempleo y la oferta de trabajo asalariado. Este enfoque puede habilitarnos a pensar otras políticas socioeconómicas. Dando un paso más allá, habría que introducir consideraciones directamente políticas y éticas en el análisis. Esa perspectiva de un sistema de economía del trabajo complementa, y no intenta substituir, el estudio de la economía del capital. En esa dirección apunta el resto de este trabajo.

## II. UNA PERSPECTIVA ALTERNATIVA: LA ECONOMÍA DEL TRABAJO O ECONOMÍA POPULAR<sup>24</sup>

24Las hipótesis y definiciones que siguen son parte del marco conceptual de la investigación sobre economía popular que se realiza en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, marco que orientó el diseño de una encuesta de hogares actualmente en proceso de análisis. Un desarrollo más amplio puede encontrarse en otros trabajos: José L. Coraggio, Desarrollo Humano, Economía Popular y Educación, Editorial AIQUE-IDEAS, Buenos Aires, 1995; Economía Urbana: la perspectiva popular, Abyi Ayala-ILDIS-FLACSO, Quito, 1998; “La

¿De donde proviene la mercancía que se compra con el salario, el trabajo que se emplea como otro recurso más para lograr la producción capitalista? ¿Qué determina la estructura de cantidades y calidades de su oferta en el mercado como trabajo asalariado, demandante de empleo? Proponemos explorar otra aproximación a estas cuestiones, desde la comprensión del subsistema de relaciones económicas que denominados economía popular, centrado en el recurso trabajo y la lógica de combinación de múltiples posibilidades de realización del mismo.

### *Definiciones básicas*

Por *economía popular* entendemos: (a) el conjunto de recursos que comandan, (b) las actividades que realizan para satisfacer sus necesidades de manera inmediata o mediata --actividades por cuenta propia o dependientes, mercantiles o no--, (c) las reglas, valores y conocimientos que orientan tales actividades, y (d) los correspondientes agrupamientos, redes y relaciones --de concurrencia, regulación o cooperación, internas o externas-- que instituyen a través de la organización formal o de la repetición de esas actividades, los individuos o grupos domésticos *que dependen para su reproducción de la realización ininterrumpida de su fondo de trabajo*.<sup>25</sup>

---

Política Urbana Metropolitana Frente a la Globalización”, en EURE, Vol. XXIII, N° 69, Santiago, Julio 1997; “La gobernabilidad de las grandes ciudades: sus condiciones económicas (con especial referencia a la Ciudad de Buenos Aires)”, en “Políticas Públicas y Desarrollo Local”, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario, 1998.

25 Esto excluye las unidades domésticas que cuentan con una acumulación previa que les permitiría reproducirse económicamente sin trabajar, en base a una corriente esperada de rentas, o que tienen como principal fuente de ingreso la ganancia resultante del trabajo asalariado ajeno. Una *aproximación* al segmento excluido sería, por ejemplo, el conjunto de

Por “**reproducción**” de la **unidad doméstica**, durante un plazo determinado (por ejemplo, intergeneracional), queremos decir que, a partir de una situación dada, la unidad doméstica sostiene dinámicamente (según evolucionen las necesidades de sus miembros con su propio desarrollo y el del medio social) los niveles de calidad de vida alcanzados históricamente por el conjunto de sus miembros. Este concepto admite períodos de reproducción con degradación *reversible* de dicha calidad (cuya duración, frecuencia e intensidad deberán establecerse). Cuando el punto de partida es de tal naturaleza que *mantenerlo* implica de por sí o por un proceso de segura degradación (por ejemplo, por las relaciones dinámicas entre alimentación, salud, trabajo, ingreso, etc.), que la UD está o estará con alta probabilidad en situaciones que no cumplen las condiciones mínimas históricamente determinadas de calidad de vida, diremos que la unidad doméstica no alcanza ni a lograr la *reproducción simple* de sus miembros (algo a lo que apuntan --pero posiblemente subestiman-- los conceptos operativos de pobreza, indigencia, o NBI). El concepto de reproducción admite también una reducción del patrimonio acumulado, mientras sus efectos sobre la seguridad o los ingresos de la unidad doméstica no afecten dicha calidad. El concepto derivado de *reproducción ampliada* agrega el desarrollo en calidad de las condiciones de vida (y recursos) de la unidad doméstica. El concepto de reproducción propuesto se centra en los condicionantes económicos de la calidad de vida (no contempla, por ejemplo, los efectos de la represión política y otras fuentes sociales de sufrimiento *no derivadas* de modificaciones en los recursos y relaciones económicas). En todo caso, la operatividad de estos u otros conceptos dinámicos de calidad de vida constituye un problema de difícil resolución. 26

hogares que pertenecen al quintil más alto de ingresos en el Conurbano Bonaerense.

26Rosalía Cortés propone un concepto abarcativo de vulnerabilidad social: “Diferentes grupos y sectores de la sociedad están sometidos a carencias y procesos dinámicos de inhabilitación que los colocan en situaciones que atentan contra la capacidad de resolver los problemas que plantea la subsistencia y el logro social de una calidad de vida satisfactoria. En lo fundamental, éstas dependen de la existencia y de la posibilidad de acceder a fuentes y derechos

Si dicho conglomerado de recursos, actividades e instituciones económicas constituye o no un **sistema** (en realidad un subsistema dentro del sistema económico), dependerá del grado alcanzado de interdependencia por la vía de los intercambios entre los componentes del mismo.<sup>27</sup> Es más, afirmamos la hipótesis de que, para que el conjunto de las actividades económicas populares supere los efectos económicos de la exclusión que caracteriza la transición dentro del régimen capitalista al modo de desarrollo informacional,<sup>28</sup> es necesario combinar: (a) el desarrollo de actividades *colectivas* de reproducción (de alto componente de voluntad), (b) el desarrollo de la interdependencia mercantil (de alto componente de automaticidad), es decir de intercambios mediados por el mercado entre unidades domésticas y (c) el desarrollo de su capacidad sistémica para competir con unas y utilizar otras mercancías de las empresas capitalistas.

Entendemos por **unidad o grupo doméstico** al conjunto de individuos, vinculados de manera sostenida, que son --de hecho o de derecho-- *solidaria y cotidianamente responsables de la obtención* (mediante su

---

básicos de bienestar: trabajo remunerado y estable, conocimientos y habilidades, tiempo libre, seguridad y provisión de servicios sociales, patrimonio económico, ciudadanía política, integración e identidad étnica y cultural.” (“La vulnerabilidad social. Marco teórico: Antecedentes históricos del concepto, dimensiones de análisis, de focalización y de intervención”, Secretaría de Desarrollo Social. Subsecretaría de Proyectos Sociales (SIEMPRO), mimeo, octubre 1996. Aquí intentaremos concentrarnos en las determinaciones económicas de la calidad de vida. Si introducimos otros factores culturales relativos a la moral, las percepciones del mundo, los niveles de integración o las reglas de reciprocidad es por considerarlos constitutivos de la economía real.

27Lo que E. Durkheim denominó “solidaridad orgánica”. Ver E. Durkheim, *La división del trabajo social*, Akal/Universitaria, Madrid, 1987.

28Ver: M. Castells, *The Informational City*, Blackwell, Oxford, 1989.

trabajo presente o mediante el acceso a transferencias o donaciones de bienes, servicios o dinero) y *distribución de las condiciones materiales necesarias para la reproducción inmediata de todos sus miembros*. Una unidad doméstica puede abarcar o articular uno o más **hogares** (grupo que comparte y utiliza en común un presupuesto para la alimentación, la vivienda y otros gastos básicos)<sup>29</sup>, **coresidentes** o no, basados en la **familia** o no, y participar en una o más **redes contingentes comunitarias** (de reciprocidad) o **públicas** (de redistribución social) presentes en la sociedad local.

El **fondo de trabajo** de una unidad doméstica es definido como el conjunto de capacidades de trabajo que pueden ejercer en condiciones normales los miembros hábiles de la misma, y su realización abarca sustantivamente las formas de: *trabajo mercantil por cuenta propia* (microemprendimientos), *trabajo asalariado*, *trabajo de producción de bienes y servicios para el autoconsumo*, así como el *trabajo específicamente dedicado a la formación y capacitación*.<sup>30</sup> Este

---

<sup>29</sup>Dos hogares coresidentes pueden compartir gastos directos e indirectos de vivienda, aunque mantengan presupuestos separados para el resto de sus gastos. Dos o más hogares pueden compartir solidariamente tareas de reproducción (cuidado rotativo de niños o ancianos, comprando juntos, saneamiento ambiental, cooperativa escolar, grupos deportivos no mercantilizados, etc.), o de producción (hogares miembros de una misma cooperativa de producción y consumo). Los encadenamientos sucesivos, a veces de actividades de peso menor en el conjunto de la reproducción, podrían llevar a una dificultad para determinar los límites entre UD. Una solución operativa es aceptar como condición límite la coresidencia en una misma vivienda, pero tratar de mapear el peso de las relaciones entre las UD así definidas sobre las condiciones de reproducción de las UD examinadas.

<sup>30</sup>Operativamente, y para estimar niveles de utilización del fondo de trabajo y de la distribución de cargas de trabajo entre miembros, éste puede ser cuantificado sumando horas potenciales de trabajo semanal, que variarán con la edad, sin cualificarlas por las capacidades particulares de cada miembro.

concepto de economía popular difiere por tanto del uso corriente del término como equivalente al de sector informal en cualquiera de sus acepciones.

Por microemprendimiento mercantil se entiende una organización colectiva de trabajo dirigida a producir o comercializar bienes o a prestar servicios en los mercados. Puede incluir miembros de la UD (familiares o no) así como otros trabajadores asociados o contratados. Su *locus* puede ser parte de la misma vivienda o un local aparte. Se interpreta el sentido de estos microemprendimientos a partir de la hipótesis de que son formas ad-hoc que se da la unidad doméstica para obtener a través del mercado los medios requeridos para su reproducción ampliada. En tal perspectiva, ni el comportamiento de sus responsables puede ser interpretado desde el tipo ideal de empresa de capital, ni puede ser separado de la lógica de realización del fondo de trabajo de la UD en su conjunto y de su participación en otros emprendimientos dirigidos a la satisfacción directa de necesidades.

Las **actividades** dirigidas a proveer las condiciones materiales para satisfacer las necesidades de las unidades domésticas pueden ser consideradas como “económicas” por su sentido, aunque no sean directamente productivas. Por ejemplo, el desarrollo de capacidades de trabajo mediante el estudio, la acción de movimientos de consumidores en defensa de la calidad y precio de los servicios públicos, la lucha por el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el sistema previsional hacia sus aportantes, la ocupación de tierras para el asentamiento de viviendas o el “colgarse” de redes eléctricas, el disponer de residuos en

---

Por otro lado, se pueden establecer los niveles de educación y algunas referencias sobre la experiencia ocupacional de cada miembro, así como el tipo de ocupación actual, para ponderar el tiempo por la calificación y generar indicadores como el de sub-ocupación por ingreso. (ver: Coraggio, J.L. y Torres, R.M., Condiciones de reproducción y percepciones sobre la economía de los sectores populares en Managua, 1986, Inédito).

terrenos públicos o privados, el hurto mismo, son formas de actividad que tienen efectos económicos y por tanto deben ser consideradas como económicas en sentido amplio.

Entendemos que *solidaridad doméstica* no implica *igualdad*, ni siquiera *equidad*, sino reglas aceptadas de distribución y arreglos de reciprocidad de algún tipo, donde recibir obliga a retribuir de algún modo, establecido por usos y costumbres, a quien dió o al grupo al que pertenecen dador y recipiente. Ejemplos de reglas de distribución son: “de cada uno según su capacidad, a cada uno según sus necesidades y, en caso de escasez, dando prioridad a las necesidades básicas (alimentación, refugio, etc.) o dando prioridad a determinados miembros (niños primero, etc.)”. O bien: “de cada uno según su capacidad, a cada uno *una parte* según sus necesidades básicas, *otra parte* según su contribución al fondo de consumo”. O bien: “de cada uno según su capacidad realizable, a cada uno según su necesidad, dando prioridad en caso de escasez a quienes dentro del grupo necesitan satisfacer sus necesidades para poder seguir trabajando y aportando al fondo de reproducción”. Aunque puede haber dinero involucrado en los intercambios derivados de la solidaridad doméstica, no se trata de transacciones impersonales, regidas por el tipo de contratos y reglas que caracterizan las relaciones de mercado. En lo que tengan de general, los términos de las relaciones domésticas no están impuestos por mecanismos sin sujeto como el mercado, sino por pautas morales de comportamiento, histórica y culturalmente determinadas (Pero el proceso de diferenciación entre el mundo doméstico y el mercado no terminó de completarse bajo el modo de desarrollo industrial. Sin llegar a constituirse un sistema totalmente objetivado de relaciones de intercambio regido por la competencia y la despersonalización de las mismas, los agentes populares de la economía de

mercado, caracterizada sólo en el límite por una *solidaridad orgánica à la Durkheim*, aún pueden sostener --en el contexto de una transición donde la consecución del interés personal y el éxito parecen convertirse más que nunca en valores predominantes--, ideas morales propias de la economía doméstica, como las nociones de competencia desleal, de precio justo, de usura, de abuso de poder, de estado de necesidad, de responsabilidad --de los padres ante los hijos, de los vecinos entre sí, del productor ante el consumidor, del patrón ante sus asalariados, del gobierno ante la situación económica de los ciudadanos--, etc. Los acontecimientos del fin de siglo parecen indicar que, como moral económica, la articulación de estas nociones estará sujeta a fuertes cambios y que otras ideas de solidaridad pueden desarrollarse o emerger.).<sup>31</sup> Esta es una dimensión muy importante de la economía popular, porque la calidad de vida alcanzable depende no sólo de las capacidades y recursos materiales sino de la percepción de lo posible.

### **Extensiones de la economía doméstica (UD)**

La definición de unidad doméstica puede estar sutilmente marcada por la impronta de los trabajos antropológicos sobre familias o comunidades muy cerradas. Esto no se supera sólo con apelar al concepto de “presupuesto” común, que supone la mediación del dinero y la consecuente mercantilización de los satisfactores requeridos para la reproducción.<sup>32</sup>

<sup>31</sup>Ver E. Durkheim, *La división del trabajo social*, Akal/Universitaria, Madrid, 1987. Como indicaba Durkheim, la imprecisión de estas normas refleja lo que caracterizó como estado de anomia (pag. 3 y sts.).

<sup>32</sup>Susana Torrado (Torrado, 1984, pag. 11) define Unidad Doméstica como: “grupo de personas que interactúan en forma cotidiana, regular y permanentemente, a fin de asegurar mancomunadamente el logro de uno o varios de los siguientes objetivos: su reproducción biológica; la

Efectivamente, aún en las grandes ciudades y en pleno apogeo del sistema industrial, una parte importante de las condiciones de reproducción nunca fué efectivamente mercantilizada (de modo que las relaciones interpersonales de cooperación estuvieran totalmente alienadas al ser mediadas por el mercado). Aunque incompleta en su extensión e intensidad, la mercantilización debilitó las instituciones del trabajo directamente social, como las formas de cooperación y ayuda mutua en comunidades relativamente cerradas, pero desarrolló las formas públicas a través del sistema de consumo colectivo y seguridad social, hoy sometidas a un traumático retroceso por la privatización y la redefinición de las funciones del Estado.

Sin embargo, una característica distintiva de las relaciones de reproducción urbanas es que una parte del trabajo no mercantil de reproducción está mediada por una variedad de asociaciones *voluntarias* que conforman redes de cooperación, formales o informales, que pueden tener permanencia como instituciones *aunque la adscripción a ellas de hogares y personas particulares puede ser contingente*. Esta objetivación de las instituciones no termina de establecer una ideología sin ambigüedades del habitante urbano: por ejemplo, un beneficiario de programas sociales gestionados por una ONG o una sociedad de beneficencia puede considerar que estos agentes cumplen la función estructural de

---

preservación de su vida; el cumplimiento de todas aquellas prácticas, económicas y no económicas, indispensables para la optimización de sus condiciones materiales y no materiales de existencia”. Archetti y Stolen (citado por Balazote y Radovich, 1992), definen a la familia como un “sistema de relaciones sociales basado en el parentesco que regula el conjunto de derechos y obligaciones sobre la propiedad”, y al grupo doméstico como “un sistema de relaciones sociales que, basado en el principio de residencia común, regula y garantiza el proceso productivo” (sic). El concepto que aquí adoptamos no requiere coresidencia, en el sentido de compartir una misma unidad de vivienda-habitación.

realizar los derechos de todo ciudadano; por otro lado, es posible también que los programas que implementan las leyes sociales sean percibidos (y manipulados) como “favores” que exigen lealtades o reciprocidades hacia el gestor inmediato o su mandante (como es el caso del clientelismo electoral).

En el tipo ideal de una economía de mercado total, donde todos los intercambios fueran mediados por el mercado, donde toda actividad económica fuera dirigida a la venta en el mercado, y donde todos los satisfactores para las necesidades fueran obtenidos por compra en el mercado, la familia quedaría reducida a su mínima expresión: grupos vinculados exclusivamente por relaciones de parentesco (sanguíneas o de afinidad). Si los afectos quedaran también mercantilizados (prostitución, compañía, cuidados a personas dependientes o discapacitadas, banco de semen, etc.), hasta la reproducción biológica como la entendemos hoy dejaría de requerir grupos estructurados. Por otro lado, si los procesos de mercantilización se limitan a integrar una parte de la sociedad, la de mayores ingresos, la familia como usualmente se entiende sería cada vez más un atributo de las clases más pobres o excluidas. En ellas:

- ✓ se revertiría la separación entre producción y consumo (crecimiento del autoconsumo, formas de comunidad doméstica extendida, etc.)
- ✓ por lo mismo, su economía: relaciones de producción y distribución, seguirían sobreconformadas por códigos morales y relaciones afectivas

La familia no es una institución siempre igual a sí misma, sino que se modifica con el contexto histórico y con la inserción específica en el sistema social de sus miembros. Así como el concepto de empresa es demasiado general para captar toda la variedad de formas empresariales, el concepto de familia abarca un racimo de estructuras y situaciones muy diverso.

En una gran ciudad, los grupos co-residentes suelen no agotar en su interior el trabajo no mercantil de producción de las condiciones materiales para su

reproducción. Dos o más hogares que habitan en viviendas separadas de un mismo o distintos barrios pueden participar de manera sostenida en el logro conjunto de algunas condiciones importantes de su reproducción. Algunos ejemplos son:

- ✓ cooperativas de escuelas en que grupos de padres de una zona o barrio participan mancomunadamente para la reproducción ampliada de la vida de sus hijos;
- ✓ cooperativas de abastecimiento de insumos o medios de consumo;
- ✓ redes solidarias de trueque de bienes y servicios;
- ✓ cooperativas de producción para el autoconsumo de sus miembros;
- ✓ gestión mancomunada de condiciones generales de la reproducción, como las asociaciones de fomento vecinal;
- ✓ gestión mancomunada de autoprestación de servicios, en base a agregaciones basadas en relaciones étnicas (centros culturales de coprovincianos o connacionales), o de vecindad (clubes sociales y deportivos de barrio) o corporativas (obras sociales sindicales) etc.

Todas estas formas urbanas de agrupamientos voluntarios son importantes ***extensiones de la UD urbana elemental***, cuyo centro es el hogar, a su vez usualmente asociado a relaciones de parentesco en familias nucleares o extendidas.

En todo caso, desde la perspectiva del proceso de reproducción del conjunto de UD urbanas, una parte del proceso de acceso a medios de reproducción deben ser vistas como **redes domésticas**, es decir como UD de otro orden (distinto del de los hogares generalmente organizados por relaciones de parentesco).

Para fines analíticos vamos a diferenciar entre las *relaciones intradomésticas*, es

decir entre miembros de una UD elemental, para la que en adelante reservaremos la denominación de UD a secas, y *las relaciones interdomésticas no mercantiles*<sup>33</sup>, sean éstas personalizadas (entre miembros de la familia extendida) o bajo la forma más general de asociaciones voluntarias. Ambos niveles serán considerados componentes económicos institucionalizados de un complejo *sistema doméstico (no público, no mercantilizado) de reproducción de la vida humana en la ciudad*.

A esto se agrega un tercer nivel de relaciones no mercantiles de reproducción: las formas públicas y quasi-públicas de seguridad social, que se manifiestan como programas de sentido solidario, a los cuales pueden adherirse o no las UD que cumplen las condiciones de elegibilidad estipuladas. Desde la perspectiva de los beneficiarios, estos programas pueden ser heterónomos, respondiendo a objetivos de acumulación de poder a través de mecanismos clientelares, o a objetivos de reproducción ideológica o corporativa de diverso tipo. Esto no anula, pero resignifica, el componente de solidaridad social que encarnan transfiguradamente y que los recubre discursivamente, contribuyendo a la situación de anomia. A esto no son ajenas algunas de las formas domésticas extendidas antes mencionadas (e.g.: obras sociales cuya gestión está sobreconformada por objetivos de lucro o poder social de sus dirigentes-administradores). Cuando se den en ese contexto de sobreconformación de los objetivos, vamos a diferenciar, como *externos a la economía doméstica*, los programas públicos y los de ONGs y organizaciones que no se fundan en la asociación libre y autogestión de sus

---

<sup>33</sup>Las relaciones de compra-venta de bienes y servicios o la contratación de trabajo asalariado entre UD quedan excluidas de este nivel, no así las ayudas, incluidas las de forma pecuniaria.

beneficiarios.<sup>34</sup>

En cuanto a los emprendimientos cooperativos cuyo sentido es la producción de bienes o servicios a través de cuya venta se espera obtener recursos para la reproducción, tendrán un tratamiento distinto, en tanto su contribución a la reproducción de sus miembros o de las UD de sus miembros está mediada por el mercado.

### Objetivos y límites de las UD

Postularemos que cada grupo doméstico orienta sus prácticas económicas de modo de lograr la reproducción de sus miembros en las mejores condiciones a su alcance. Dada la subjetividad de estas cuestiones<sup>35</sup> y la interacción entre los deseos y la percepción de lo posible, decidir empíricamente sobre algo tan profundo (y manipulado) como las motivaciones respecto a los niveles de bienestar, supone una investigación con otros instrumentos y teorías, algo que no intentaremos aquí.

Miguel Murmis ha sugerido (en conversación personal) que plantear esto como un postulado es demasiado fuerte, puesto que tal generalización no sería plausible. Es necesario aclarar que ni se trata del usual principio del *homo economicus*, ni estamos afirmando el hedonismo consumista como principio ontológico de la naturaleza humana. A diferencia de hipótesis que podemos poner en forma de proposiciones contrastables, nos

<sup>34</sup>En casos como el de una municipalidad cuyo presupuesto es gestionado por mecanismos participativos, podría plantearse una dificultad adicional para establecer el límite entre lo doméstico y lo público. Sin embargo, el carácter público de tales formas de gestión queda establecido en tanto una administración democrática supone el gobierno para todos y no sólo para los beneficiarios de determinados programas.

<sup>35</sup>Es conocida la argumentación de que si alguien deja de buscar algo que desea o necesita no necesariamente es porque esté saciado, sino que puede ser porque está dedicando su tiempo y recursos a otros objetivos que lo satisfacen más, o porque valora más su tiempo de descanso.

interpretación que orienta la investigación *como proyecto político*, y que por ello es importante explicitarlo. Dicho sentido ha sido planteado en otro lado<sup>36</sup> Por lo demás, anticipamos que el recurso de ponerlo a prueba preguntando a los informantes de hogares si están conformes o no con su situación, si querrían mejorarla, etc., daría respuestas obvias en un contexto de deterioro y degradación generalizada de las condiciones de vida de las mayorías urbanas y, sin embargo, no corroboraría nuestra proposición, del mismo modo que la declaración de satisfacción no la refutaría. Preferimos mantenerlo como un presupuesto cuyas condiciones de existencia<sup>37</sup> no pueden ser verificadas empíricamente, aunque tendremos en cuenta la posibilidad de encontrar comportamientos económicos que *aparentemente* harían plausible suponer lo contrario (por ejemplo, cuando un hogar que podría tener acceso a bienes o servicios de un programa social lo rechaza argumentando que “otros lo necesitan más”, o porque “exigen el apoyo político”, o porque “piden plata para tenerlo (aunque sea un monto muy inferior al valor equivalente de los beneficios obtenibles)”, o cuando un individuo deja de buscar un trabajo mejor remunerado.<sup>38</sup>

En cualquier caso, el concepto mismo de “mejor” tiene determinantes culturales y también idiosincrásicos, pero supondremos que, a todos los efectos prácticos, las situaciones de saciedad de conjunto son

<sup>36</sup>Economía Urbana: la perspectiva popular, Instituto Frónesis, Quito, 1994. Reeditado por FLACSO-ILDIS-ABYA YALA, Quito, 1998.

<sup>37</sup>Aún cuando verificáramos el deseo de mejoría de los encuestados, estaríamos lejos de haber examinado los mecanismos por los cuáles tal deseo se constituye (por ejemplo, por introyección de la propaganda, o efectos de emulación social, etc.), y por tanto no podríamos todavía concluir que dicho deseo conforma una fuerza favorable para el desarrollo de bases más autónomas de los sectores populares urbanos. Estas cuestiones deberían ser examinadas con métodos de intervención sociológica.

<sup>38</sup>Al analizar esas evidencias, habría que tener en cuenta los cálculos implícitos de riesgo y la valoración de la certidumbre, la interacción entre normas morales e interés particular, etc., un terreno difícilmente abordable con encuestas.

excepcionales, y que el deseo de mejorar a partir de la situación actual es válido para cualquier nivel alcanzado por las UD de la economía popular. Los límites que cada UD o sus extensiones experimentan para lograr ese objetivo en cada momento estarán dados principalmente por:

- I. la cantidad, mezcla y calidad de las capacidades y recursos acumulados, incluidos el conocimiento y la comprensión de la situación propia y de los demás y sus causas, de las opciones posibles, de la tecnología disponible en sentido amplio, etc.
- II. las posibilidades objetivas de realización de capacidades y recursos potenciales, así como la percepción de lo posible que tienen los miembros de la UD,<sup>39</sup>
- III. la valoración social de dichas capacidades y recursos, en particular los precios relativos,
- IV. los recursos y políticas de los sistemas comunitarios y públicos de apropiación/distribución de medios de producción y de vida,
- V. la competencia que enfrentan en mercados o sistemas de distribución, y
- VI. las normas jurídicas o morales imperantes que establecen qué acciones son legales y/o correctas (esto podría contribuir a explicar la racionalización de rechazar ayudas ejemplificada más arriba).

Por todo esto, la economía popular debe ser examinada en sus múltiples niveles y relaciones:

- ✓ la organización interna del trabajo doméstico,
- ✓ los intercambios de ayuda económica entre hogares,

- ✓ las asociaciones cooperativas entre hogares para la autosatisfacción de necesidades comunes,
- ✓ la participación en la gestión del hábitat inmediato de vida,
- ✓ la participación de los diversos segmentos de UD en el sistema fiscal,
- ✓ la participación en los sistemas de prestación de servicios públicos o quasi-públicos (salud, educación, saneamiento),
- ✓ la participación en la generación, apropiación, conjunción y canalización de recursos en los mercados de bienes y servicios, de trabajo, de crédito, las peculiaridades de los mercados en que participan (segmentación, relaciones de poder, etc.) y las condiciones de su competitividad respecto al sector empresarial capitalista.

Idealmente, su estudio debe analizar no sólo las relaciones cuantitativas entre variables económicas sino también la significación de ideas e instituciones asociadas a la economía popular, y la interpretación de los datos que produzca deberá realizarse en el contexto del conjunto de instituciones que constituyen la vida social de las mayorías urbanas, aun cuando éstas no sean objeto inmediato de la investigación.

### **Hipótesis macrosociales subyacentes y propuestas de política**

Otras hipótesis coherentes con esta perspectiva son las siguientes:

- a) La realización de los derechos humanos está condicionada, aunque no determinada totalmente, por el marco material de la economía y los niveles de producción neta de una sociedad.<sup>40</sup> En una sociedad políticamente oligárquica y

---

<sup>39</sup>Suponemos que existen alternativas de acción para mejorar la calidad de vida que no son percibidas. (Ejemplo: un huerto familiar en el terreno de la vivienda; una acción colectiva para sanear el medioambiente, etc.). Otras pueden ser intuitivas pero desconocerse las condiciones para su efectivización.

---

<sup>40</sup>Ver F.Hinkelammert, "Democracia, estructura económico social y formación de un sentido común legitimador", en J.L. Coraggio y C.D. Deere (Coord.), La transición difícil, Siglo XXI Editores, México, 1986.

socialmente polarizada esto se acentúa. En general, a niveles bajos de producto nacional neto se soportan niveles mayores de injusticia y no cumplimiento de tales derechos, y los mecanismos compensatorios no son una respuesta solidaria sino un instrumento de dominio recubierto de formas clientelares. Mejorar la situación de las mayorías es política y económicamente improbable si se basa solamente en mecanismos de redistribución de ese tipo, no sólo por los efectos que esto tiene sobre la autonomía de las mayorías sino también por la resistencia a ampliarlos de quienes controlan el poder político y mediático y por el chantaje del capital que amenaza huir a zonas de “paraíso fiscal y laboral”.

- b) Una mejora sustantiva en el cumplimiento de los derechos humanos es más probable si va acompañada de propuestas de desarrollo de estructuras económicas que ellas mismas sean contrarrestantes de los efectos de la reestructuración capitalista. Para que esto sea políticamente factible, es importante que las nuevas estructuras generen recursos de modo que se supere la hipótesis de juego suma-cero. Sin embargo, el carácter ilimitado del objetivo de acumulación del capital hace que toda nueva estructura deba pasar no sólo el test del mercado (en el sentido que veremos más abajo), sino también el del poder, generando estructuras de poder que contrabalanceen las fuerzas y regulen los mecanismos que tienden a subsumir la actividad económica popular a la égida del capital.
- c) En el contexto del proceso de reestructuración económica y social actual, es posible desarrollar en las grandes ciudades un subsistema más orgánico de economía popular, capaz de adquirir una dinámica parcialmente autosustentada a nivel local, coexistiendo, compitiendo y articulándose -como sustrato de las PYMES, como oferente de recursos

humanos, como comprador y proveedor- con la economía empresarial capitalista y la economía pública, lo que contribuiría a reducir la gravedad de la situación de exclusión social que genera aquel proceso y a poner en marcha un proceso de superación del mismo a través de estructuras económicas más integradoras.<sup>41</sup>

- d) El punto de partida histórico para ese desarrollo posible es la matriz socioeconómica y cultural de los sectores populares urbanos, caracterizada, entre otras cosas, por una alta fragmentación, acentuada por el juego libre de las fuerzas del mercado global, por el desmembramiento del Estado y por la desarticulación de las fuerzas colectivas que podrían darle sentido de conjunto.
- e) La constitución de un subsistema de economía popular tiene dimensiones culturales que trascienden ampliamente los límites estrechos de la economía en el sentido de la disciplina del mismo nombre. Supone exponer el saber intuitivo -acumulado por los agentes populares en sus experiencias de producción y reproducción- al desafío de posibilidades no exploradas en toda su dimensión, acompañando ese proceso con la ampliación del mundo de los sectores populares (en el sentido Habermasiano), mediante la tematización de las situaciones que se quieren modificar a través de la acción consciente. Aquí se requiere el papel del intelectual, contribuyendo a cuestionar el “mundo de la vida” a través de sus diagnósticos, explicaciones e hipótesis de comprensión histórica, y a exponer las posibilidades que la experiencia sistematizada críticamente o la utopía y las teorías ayudan a pensar.

---

41Sobre la visión de la economía urbana como compuesta por los subsistemas de economía empresarial, economía pública y economía popular, ver: Coraggio, J.L., Economía urbana: la perspectiva popular (op. cit.).

- f) Pero la solidaridad orgánica que requeriría la constitución de un subsistema de economía popular no podría sustentarse solamente con acciones voluntarias de desarrollo de la conciencia, o incluso por acciones políticas, sino que se requiere la incorporación de mecanismos automáticos, como el de mercado, para entrar en la dinámica de imitación, cooperación competitiva e innovación que son necesarios para resistir la absorción-exclusión del capital. Pero el libre juego del mercado no produce organicidad sino fragmentación en estos sectores (Spencer), por lo que es fundamental el papel del Estado democrático imponiendo las condiciones morales -marco jurídico, límites y regulación del accionar privado en el mercado- para que la libre contratación ligue a los órganos de la economía popular redirigiendo la coerción a su favor (Durkheim).
- g) En particular, las políticas y programas “sociales”<sup>42</sup> tienen un alto potencial para desarrollar esas bases económicas más autónomas de reproducción de los sectores populares urbanos, promoviendo el desarrollo de una economía popular urbana.<sup>43</sup> Esto puede lograrse:
- (i) dirigiendo la capacidad de contratación del sector público (compras, trabajo asalariado, tercerización de servicios, etc.) de modo de optimizar su efecto sobre el desarrollo de los emprendimientos de la Economía Popular,
  - (ii) orientando los medios que se canalizan a los sectores populares hacia el desarrollo de sus capacidades y recursos productivos, fortaleciendo la eficacia de sus instituciones solidarias e incrementando su competitividad en los mercados,
  - (iii) acompañando las políticas sociales con reformas legales y con políticas económicas que reconozcan la eficiencia social de los emprendimientos populares, y los estimulen,
  - (iv) acompañando las políticas sociales de políticas culturales de fortalecimiento y promoción de comportamientos que valoricen y promuevan horizontalmente una creciente calidad de los productos de actividades económicas populares y una mayor autonomía de esos sectores respecto a políticas paternalistas y a la maquinaria cultural de las grandes corporaciones,
  - (v) generando una mayor eficiencia a través de intervenciones externas sinérgicas, con las comunidades organizadas como contrapartida social, superando la fragmentación y dispersión de la política social;

<sup>42</sup>Aunque la diferenciación de lo que se considera “social” o “económico” debe ser discutida, mantendremos el primer término para referirnos a la asignación de recursos e incentivos regulada criterios de distribución derivados de objetivos o principios directamente sociales, mediados política o ideológicamente. De los mecanismos de mercado resultan también efectos sociales, pero por la interacción “ciega” de unidades individuales en competencia, colusión o cooperación externa entre sí.

<sup>43</sup>Dicho potencial actualmente no es utilizado, en tanto se promueve exclusivamente una solidaridad mecánica entre los sectores más pobres.

La valoración que suele hacerse de la contribución de los programas sociales a la economía de los hogares no puede hacerse sólo a nivel microeconómico. Si se valorara estimando el precio de mercado de los bienes o servicios recibidos, se perdería el impacto económico directo e indirecto de la masa de salarios que aparece como costos indirectos de estos programas. Otra aproximación se basa en la estimación del costo total (directo e indirecto) de los programas, prorrateados por beneficiario,<sup>44</sup> pero la cifra así obtenida no es comparable --como capacidad adquisitiva-- con valores similares de ingreso personal. Para complicar más las cosas, si el poder de

<sup>44</sup>Ver: de Flood, M. Cristina V.(Coordinadora), El gasto público social y su impacto redistributivo, Secretaría de Programación Económica, Buenos Aires, 1994.

contratación de los programas se canaliza hacia el sector empresarial, de todas maneras se dan componentes de impacto positivo para la economía popular a través de los salarios que pagan o algunas subcontrataciones de las empresas.

Desde la perspectiva de la evaluación del impacto sobre la economía popular de diversas formas de implementación de los programas sociales, la mejor opción sería reconocer las distintas contribuciones a la misma, directas e indirectas, positivas y negativas, así como las relativas a la calidad de los satisfactores recibidos. Pero esto exige un análisis sectorial y macroeconómico.

Otro tanto ocurre con la relación entre los distintos estratos de la economía popular y el resto de las UD (las que pueden reproducirse en base a rentas o a la explotación del trabajo ajeno). Algunos estudios econométricos parecen indicar, en consonancia con algunas propuestas al estilo de A. Gorz, que los sectores de menores ingresos y capacidades venden crecientemente servicios personales a los sectores más acomodados o a los que se van diferenciando por la polarización que se da dentro de la economía popular. A la vez, podría esperarse que la interdependencia -mediada por el mercado- entre las UD y los emprendimientos de la economía popular, se vean crecientemente restringidas por la penetración de los grandes supermercados y centros comerciales y la masa de productos importados competitivos con la pequeña producción local que ingresan con ellos. Un análisis económico a fondo requeriría una modelización especial para captar todas estas interdependencias.<sup>45</sup>

h) aún en las condiciones actuales de reducción de recursos, la eficacia y eficiencia en la utilización de los mismos depende -a igualdad de otras condiciones- de la articulación entre redes y de la sinergia en el uso de recursos propios y externos de la

economía popular (hipótesis contraria a la sectorialización y fragmentación que predominan en las políticas y programas sociales existentes)

- i) el potencial de desarrollo de una economía popular más orgánica depende -a igualdad de otras condiciones- de la diversidad del habitat urbano productivo-reproductivo local en que se desenvuelven los grupos domésticos (hipótesis que contraría las propuestas de lograr el desarrollo humano sustentable por la vía de la focalización de las políticas sociales en los sectores de máxima pobreza).
- j) una política eficiente de superación de la pobreza de manera económicamente sustentable debe incorporar como sujetos y beneficiarios no sólo a los sectores de máxima pobreza sino a los sectores medios cuyas condiciones de vida se ha degradado y/o están en riesgo de degradación, y que cuentan con recursos significativos para un proceso donde el acceso al conocimiento y al aprendizaje reflexivo sobre las propias prácticas son centrales
- k) los efectos de la apertura y globalización de los mercados pueden ser parcialmente contrarrestados mediante la estructuración de alternativas social y económicamente eficientes para la reproducción ampliada de la vida de las mayorías urbanas. Que dichas estructuras sean sustentables dependerá no sólo de la demostración de su eficacia sino también de su valoración cultural por dichas mayorías.

Esta perspectiva realza el *efecto económico estructurante* (y no meramente compensador externo) de las políticas sociales, cobrando nueva significación como eje de acción para un desarrollo humano *sustentable*. La opción que se plantea es entre:

(A) una política social dirigida a mantener al segmento de UD con NBI o ubicado por

---

<sup>45</sup>Ver: Proyecto Regional para la superación de la pobreza/PNUD, La economía popular en América Latina. Una alternativa para el desarrollo, PNUD, mimeo, Bogotá, Julio 1991; GARCIA, Gonzalo Nuñez, "De la autogestión vecinal a la producción autocentrada en Perú", en : Nueva Sociedad (La tentación del Estado, demandas y experiencias), Caracas, No. 104, Noviembre-Diciembre, 1989).

debajo de la línea de pobreza en niveles más soportables de vida, pero sin potenciar sus recursos productivos y facilitar la realización de su fondo de trabajo, o **(B)** una política socioeconómica dirigida a potenciar las capacidades del conjunto de las UD, fortaleciendo sus recursos productivos y la sinergia que puede brindar el desarrollo participativo de la economía popular.

La segunda opción requiere del uso eficiente como se viene sosteniendo en ciertas críticas de la política social,<sup>46</sup> pero también de un mayor volumen de recursos en el corto plazo. En cambio, en el mediano plazo, su relación costo-beneficio social es superior y además, sería crecientemente autosustentable.

### **III. ¿QUE PERMITE PENSAR LA PERSPECTIVA DE LA ECONOMIA POPULAR ?**

La visión de una economía del trabajo nos permite aproximarnos a los mismos fenómenos desde otra perspectiva, lo que supone ciertos giros conceptuales y posiblemente la explicitación de un interés que subyace en muchos de los estudios con el enfoque referido al inicio. No pretendemos sustituir un enfoque por otro, sino ampliar la perspectiva de los procesos de trabajo y eventualmente de la espacialidad vinculada a los mismos. Aquí sólo intentaremos articular algunas de las diferencias (y por tanto, eventuales complementaciones) con el enfoque antes cuestionado.

Un punto de partida es reconocer que el enfoque comentado al inicio de esta ponencia tiene como categoría central al capital y su proceso de reestructuración. El mercado de trabajo es fundamentalmente analizado como un mercado capitalista de

trabajo que sufre desplazamientos y metamorfosis como resultado de la reestructuración del capital, las que son perseguidas para reconstituir conceptualmente el “nuevo” (segmentado, heterogeneizado, flexibilizado,...) mercado de trabajo. Ante las consecuencias sociales localizadas (en el lugar, en la región, en el país) de ese redespliegue, se trata de ganar en la competencia por el capital para lograr un crecimiento suficiente, y que los sectores que pierden inicialmente puedan reengancharse a través de un crecimiento renovado.

Ese enfoque impide visualizar posibilidades de generar estructuras económicas alternativas que contribuyan significativamente a resolver los problemas sociales de manera sustentable: sólo resta entonces ayudar a que los trabajadores entren en el sistema de empresas orientadas por la ganancia (o no sean expulsados de él) o bien que el sistema se ensanche mediante emprendimientos nuevos o reciclados. Esto no es afectado por la ocasional referencia a cooperativas u otras formas de organización. La forma fundamental de organizar el trabajo productivo (de remuneraciones) sigue siendo la forma empresarial. Como quienes organizan o sostienen empresas son los empresarios, se trata de formar o sostener esa capa de agentes económicos. La capacitación de trabajadores asalariados está dirigida sea a convertirlos en empresarios, sea a complementar como recursos humanos el proceso de formación de PYMEs o a atraer al gran capital.

Sostenemos que es oportuno un análisis complementario del anterior, que en cambio ubica en el centro a la categoría trabajo, e intenta resignificar el término de “capital humano”, que dejaría de ser exclusivamente las capacidades humanas que constituyen recursos para el capital, para autonomizarse como categoría dialéctica con su propio sentido y dinámica económica. Esto no

---

<sup>46</sup>Bernanrdo Kliksberg: “Hacia una nueva política social. Más allá de mitos y dogmas”.

excluye de ninguna manera la relación entre trabajo y capital, la venta de trabajo asalariado, como una de las formas de realización del trabajo.

Desde esta perspectiva, la unidad básica de análisis no es la empresa o la microempresa sino la unidad doméstica, en sus múltiples formas, de las cuales el hogar familiar nuclear es la predominante pero no la única. El hogar deja de ser el lugar en que se registran -individualmente o por agregación estadística- los efectos directos e indirectos de la reestructuración del capital, y pasa a ser una unidad de sentido, de análisis y de agregación en la construcción de alternativas colectivas. A partir de la hipótesis de determinación de su sentido (“la reproducción ampliada de la vida”), identificamos otras formas -extendidas- de economía doméstica (cooperativas de producción, de consumo, de comercialización, fondos solidarios de ayuda mutua, formas directamente sociales -no mediadas por el mercado- del trabajo para resolver necesidades colectivas, redes de información compartida, etc.).

Este enfoque permite también visualizar la posibilidad de una introyección de valores de la economía doméstica en otras esferas económicas, como la economía pública -con el presupuesto participativo, por ejemplo-, o la pugna por acercar el trabajo asalariado a un proceso de autorealización y no de mera objetivación instrumentada al servicio de la acumulación.<sup>47</sup>

Desde esta perspectiva, los micro-emprendimientos o redes -familiares o no- aparecen como formas *ad-hoc* que se da la economía doméstica sin cambiar su sentido. Esta mirada es muy distinta de la que ve al microemprendimiento como forma atrasada de la organización empresarial. Y distintas son las propuestas de acción para promover

(y no “superar”) su desarrollo. Del mismo modo, actividades y formas de organización que usualmente son vistas como parte del “sector social” pasan a ser vistas como constitutivas de la economía real, cuyo sentido es -como reconocen todos los manuales de economía- la asignación de recursos escasos para la satisfacción de necesidades de los miembros de una sociedad.

La promoción del desarrollo toma la forma de políticas destinadas a consolidar y ampliar redes o campos históricos de interdependencia, en un sub-sistema económico que -para mantener contacto diferenciado con la literatura en este terreno- denominamos “economía popular”. No es eficaz ni eficiente, para esta perspectiva, encarar programas focalizados, mucho menos en los sectores más pobres (solidaridad mecánica), sino que es necesario asumir el objetivo de lograr una solidaridad orgánica, donde desarrollos parciales e iniciativas autónomas muy diversas se realimenten.

En este sentido, propugnamos un regreso a lo macro económico y macro social como unidad de intervención. Reconocemos que los recursos del gasto social público y privado existentes son una extraordinaria base para impulsar un proceso de desarrollo de estructuras económicas que comiencen a reproducir una sociedad más equitativa. Pero se requiere modificar radicalmente la orientación e instrumentación que se hace de dichas políticas, con un nuevo paradigma de desarrollo humano que no se quede en la identificación del grado de desarrollo con indicadores superficiales, como pasó alguna vez con los indicadores del desarrollo económico.

Esta visión nos lleva a interrogarnos sobre las condiciones para lograr “exitosas” y autosustentables experiencias de desarrollo de economía popular. En este sentido, ni el problema ni las soluciones pueden ser

---

<sup>47</sup>Ver: James Bernard Murphy, *The Moral Economy of Labor*, Yale University Press, 1993.

visualizadas como “económicas”. Efectivamente hay aspectos del contexto económico, cultural y político que son tan relevantes como el reiterado contexto de la estabilidad macroeconómica. La equidad fiscal, la reapropiación de lo público y en particular de la economía pública por una ciudadanía participante de manera activa en las decisiones, la democratización de los sistemas legales, de justicia y de policía, el giro de sentido desde políticas sociales compensatorias focalizadas en los indigentes hacia políticas de desarrollo desde las comunidades heterogéneas que constituyen las sociedades locales, la afirmación de identidades colectivas, el cambio cultural que resignifique el consumo en un sentido diverso del que propugnan los monopolios de la producción simbólica... Todo esto anticipa que, aún si - como se propone- nos concentramos en intervenciones detonadas por la necesidad económica de comunidades específicas, una perspectiva de desarrollo integral y autosustentado lleva necesariamente a proponer reformas mayores en el estado y el sistema político.<sup>48</sup>

Las posibilidades de realización del capital humano existen, pero no pueden ser logradas desde la economía entendida estrechamente, ni con intervenciones puntuales. Renunciar a esta posibilidad por las exigencias que plantea, equivaldría a esperar el derrame del capital global, sobre cuyas probabilidades hay proyecciones poco esperanzadoras. Este enfoque indica que puede haber contradicciones, pero no necesariamente antagonismo, entre los intereses de la economía popular y los de importantes sectores empresariales y

políticos, en tanto una competitividad duradera se sustente en sociedades más cohesionadas, más democráticas, donde las capacidades humanas puedan desarrollarse en lugar de degradarse. Particularmente hemos argumentado en tal sentido en relación a las redes de PYMEs en distritos industriales y las aparentemente irreproducibles condiciones culturales e históricas que permitieron su gestación. Partimos de la hipótesis de que no será posible substituir la ausencia de un sustrato cultural e institucional favorable por medio de la superimposición de una organización ajena, ni menos por el intento de separar los emprendimientos productivos de sus raíces culturales. Que de lo que se trata es de facilitar experiencias que vayan decantando, a través del aprendizaje reflexivo, nuevas pautas de comportamiento más eficaces y eficientes desde la perspectiva del desarrollo. Y ese papel puede jugarlo el desarrollo de un sistema de economía popular.

En todo esto, la dimensión comunicativa en un campo flexible tiene importancia crucial. La analogía más productiva no es la de los “canales” estructurados de información, sino la del campo neuronal y la sinapsis. Asimismo, es necesario superar la idea de que se enseña a ser empresario en una escuela de empresarios. Las capacidades que requiere un desarrollo autosostenido, incluidas las que se suelen denominar “empresariales”, se pueden formar y transferir desde otros campos de prácticas, como el de la participación en la gestión de lo público, el desarrollo de redes y asociaciones populares, la gestión barrial del medio ambiente, el autogobierno, la educación y la producción de bienes culturales, etc. etc. Todos esos son trabajos productivos, que satisfacen necesidades sociales con criterios de eficiencia propios de cada campo.

La espacialidad de la economía popular urbana puede analizarse y posiblemente

---

48 Ver: J.L. Coraggio, La Política Urbana Metropolitana Frente a la Globalización”, en EURE, Vol. XXIII, N° 69, Santiago, Julio 1997; y “La gobernabilidad de las grandes ciudades: sus condiciones económicas (con especial referencia a la Ciudad de Buenos Aires)”, en “Políticas Públicas y Desarrollo Local”, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario, 1998

proporciona algunas claves para pensar la relación entre la organización del trabajo y lo territorial. En un extremo, el pensamiento sobre lo espacial debe incorporar cuestiones como la aparente contradicción entre la globalización de un mercado de trabajo sin movilidad territorial de la mano de obra a través de la movilidad de los bienes transables. En otro, la relación entre espacio residencial y espacio productivo es distinta de la que usualmente propugnaba la racionalidad del diseño urbano. Ni los servicios, el agua, los sistemas de drenaje y saneamiento, las comunicaciones, la educación, la salud, pueden pensarse como servicios al consumo, porque están de hecho complicados con los sistemas de producción popular. Y pueden integrarse mucho más, realimentando positivamente el desarrollo del capital humano. La casi imposibilidad de sustentar una economía popular urbana relativamente autónoma, sin articularla con su equivalente rural y con las economías populares de otros centros urbanos, abre otras formas de pensar la relación de lo urbano con lo rural y la regionalización. Cuando los costos y tiempos de transporte y las barreras aduaneras pierden significación, y las pautas de consumo tienden a uniformarse a escala global, los conceptos de mercado “local” y de lo local en general deben también revisarse. Aquí, las posibilidades de agregación y acción simultánea de fuerzas globales coordinadas a través de los sistemas de comunicación globalizados es un factor que debe incorporarse. Por lo pronto, la componente simbólica de los productos puede convertirse en un terreno privilegiado de lucha económica en los mercados para la producción popular.

Territorio, región y cultura vuelven a encontrarse aquí desde otra perspectiva. Así como el concepto de lo local debe revisarse para la economía, otro tanto ocurre con la política, donde es necesario superar la repetida y limitada fórmula: “pensar globalmente y actuar localmente”.



# 3 LA POLÍTICA URBANA METROPOLITANA FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN<sup>49</sup>

**JOSÉ LUIS CORAGGIO**  
(Mayo 1997)

## I. LA CENTRALIDAD DE LA POLÍTICA URBANA METROPOLITANA

### 1. La globalización del mercado como contexto de la ciudad

La globalización del mercado es acompañada por la desactivación de los instrumentos estatales para dirigir el desarrollo industrial centrado en el mercado interno. Esos instrumentos segmentaban el mercado mundial en mercados nacionales y la interacción entre agentes de distintos mercados nacionales daba lugar al “mercado inter-nacional”. La conformación del mercado interno confrontaba en el terreno político a sectores económicos que buscaban influir en las políticas públicas y en la definición de un “interés general” que, en la disputa por la hegemonía, necesariamente aparecía asociado a una

propuesta de desarrollo nacional. En ese proceso fueron surgiendo y acumulándose regulaciones de los mercados e instituciones diseñadas, entre otras cosas, para promover la integración social y en particular para proteger los derechos de los trabajadores y los intereses de ciertas fracciones empresariales.

Desde la utopía del mercado libre, tales instituciones impedían una asignación eficiente de los recursos y -en nombre del *realismo económico*- fueron reducidas a su mínima expresión en los países más débiles en su voluntad o fuerza de negociación. A cambio, hoy experimentamos las consecuencias de la eficiencia del mercado realmente existente, lograda a través de la hiperliberalización de los mercados de productos y de capitales y de la desregulación del mercado de trabajo. La revolución tecnológica y organizativa -que el capital global impulsa ciegamente en su furor competitivo- desplaza al trabajo asalariado y al capital productivo como categorías centrales que estructuraban identidades de clase e instituciones, mientras que el capital financiero se convierte en el sujeto que reorganiza economías, sociedades y culturas.

Aquel mercado inter-nacional iba acompañado de su correlato social: la diferenciación entre burguesía nacional y burguesía extranjera. El capital se encarnaba en sujetos que, igualmente motivados por la ganancia, podían tener comportamientos y objetivos particulares distintos frente a la relación entre acumulación privada y desarrollo nacional. Objetivamente interesada en el crecimiento del mercado interno, se esperaba de la burguesía nacional cierta predisposición a entrar en acuerdos con las organizaciones sindicales, pues un incremento de los salarios reales y una ampliación de las clases medias urbanas significaba costos mayores pero también una ampliación del mercado para la producción nacional. Por

<sup>49</sup>Versión revisada de la ponencia presentada en el Congreso Internacional Ciudad de México sobre “Políticas y Estudios Metropolitanos”, México D.F. 10-14 marzo, 1997. Se agradecen los comentarios a la primera versión de Claudia Danani, María Di Pace y Alberto Federico. Publicado en EURE, Vol. XXIII, N° 69, Santiago, Julio 1997.

su lado, el empresariado ubicado en actividades de exportación y/o importación, interesado en abrir la economía para acceder al mercado externo y bajar sus costos, aparecía en contradicción con las fracciones industrialistas y como aliado estratégico del capital externo.

En ese sistema, la protección del mercado interior atraía fracciones productivas del capital extranjero, impedidas, por las barreras al comercio internacional, de penetrar con sus productos desde los países de origen. La inversión externa - supuestamente regulada por las leyes de inversión extranjera, que decidían en qué ramas y bajo qué condiciones podía establecerse- era vista como necesaria para el desarrollo y la modernización productiva, a la vez que como un riesgo calculado. En todo caso, siempre quedaba abierta la cuestión del uso de las ganancias generadas en el país, que se pretendía fueran reinvertidas en lugar de ser remesadas a las casas matrices. El control de cambios, hoy llevado a su mínima expresión o inexistente, fue un instrumento privilegiado para lograr tal objetivo, del mismo modo que los vaivenes del tipo de cambio reflejaban no sólo el ajuste de los mercados sino la coyuntura de las correlaciones de fuerzas sociales y económicas.

Los Estados nacionales jugaron entonces un papel fundacional en la creación del mercado, pero, desde una perspectiva global, lo estructuraron como *conjunto segmentado de mercados internos y fracciones de clase* articuladas en un *mercado inter-nacional*. Hoy los Estados administran los costos de la adaptación a un *mercado global*, y eso significa que aquellas diferenciaciones y segmentaciones sociales y económicas, políticamente sustentadas por el Estado-Nación, tienden a desdibujarse y aparecen otras, derivadas más directamente del juego del mercado. Significa que el mercado nacional comienza a ser más una construcción estadística que

una entidad real con sus propias leyes, dinanismos y actores; que hay tendencias a convertir el territorio nacional en un ámbito definido por coordenadas virtuales, en el que se proyectan las fuerzas económicas que operan, sin más límites que la competencia, en un espacio sin barreras políticas. Significa también que se generan sociedades urbanas con brechas internas difícilmente reversibles, con Gobiernos aparentemente sin posibilidad de controlar el mecanismo de mercado que las crea, pues sus agentes no son locales ni influibles. Nuevas formas rígidas de segmentación y de exclusión vienen a substituir las formas dialécticas de la integración desigual y contradictoria, propias de la sociedad de clases relativamente más abierta que caracterizara al desarrollo industrializante.<sup>50</sup>

El capital global que llega a las ciudades lo hace “filtrado” por el contexto nacional. La doctrina macroeconómica vigente indica que la entrada de capitales sigue siendo requerida para el éxito del modelo de crecimiento, pero que ahora interesa principalmente para balancear las cuentas del comercio exterior y mantener así la estabilidad del sistema “interno” de precios y su vinculación con el mundial, aunque las condiciones que esos capitales requieren para su entrada se contradigan con los factores del desarrollo productivo. En esto, el capital global enfrenta una periferia sin capacidad de respuesta, con sindicatos y Estados debilitados y en proceso de fragmentación. A la neoclásica, el empresario global penetra para crear su *alter ego*, un consumidor global que, esté

---

<sup>50</sup>Para el caso de Argentina existe una serie de trabajos que van siguiendo los efectos del proceso y ayudan a comprenderlo. Ver: Alberto Minujin (editor), Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo., UNICEF/LOSADA, Buenos Aires, 1993; Luis Beccaria y Néstor López (comps), Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina., UNICEF/LOSADA, Buenos Aires, 1996;

donde esté, consuma los productos diseñados, producidos y comercializados por una maquinaria de alcance global y localización ubicua, ahorre e invierta en el sistema financiero globalizado, se informe y forme sus preferencias a partir de sistemas globales de producción simbólica.

Pero ni siquiera la entronización del dinero mundial uniformará totalmente las diversas regiones del globo. Subsistirán diferencias geográficas, de infraestructura, económicas, sociales y culturales. Sin embargo -se nos dice- ya no serán el resultado “artificial” de decisiones políticas sino de asumir “la naturaleza” necesaria del mecanismo de mercado operando sobre factores históricos o geográficos. Pero esa realidad asumida, lejos de ser una realidad natural, universal como la del mundo físico, es la realidad -también objetiva- del poder y de la correlación de fuerzas que acompaña el nuevo mundo global en este momento histórico. En efecto, el mercado realmente existente dista de la utopía de la competencia perfecta con agentes pero sin sujetos: la discriminación de precios de productos y factores de producción, la segmentación estratégica de mercados, la diferenciación de productos y la manipulación simbólica de valores y pautas culturales para maximizar las ganancias estarán más presentes que nunca, instrumentos de la competencia monopólica entre unos pocos cientos de conglomerados globales. Esas estrategias y fuerzas interactúan, se confrontan o se articulan con estrategias políticas y de acción colectiva, por lo que el resultado diferenciador resultante no será una realidad asocial y apolítica, despojada de la acción “artificial” del hombre y sus artefactos organizativos. A la vez, en el trasfondo, el mercado financiero con sus 200.000 agentes y sus millones de inversores y el “mercado político” tienen posibilidades dinámicas inciertas que escapan al control de las

poderosas organizaciones corporativas y políticas.<sup>51</sup>

Entonces, tampoco ahora se cumplirá la promesa de la teoría neoclásica: el libre movimiento de los factores en un mercado global no llevará a uniformar ingresos y oportunidades, ni siquiera entre los segmentos integrados de las diversas sociedades. Porque la competencia global incentivará y se apoyará en las diferencias heredadas cuando convenga, con lo que la “uniformación global” se refiere más al dominio sin trabas de las condiciones para la acumulación de capital que a la homogeneidad del efecto de las estrategias desplegadas. Porque las reglas del juego del mercado global se imponen a los jugadores nacionales con distintos ritmos y fuerzas, dado que los países centrales mantienen todavía un alto control político del comercio internacional e imponen condiciones económicas y extra-económicas a los países más débiles, los organismos internacionales tratan la deuda de los países centrales de manera muy diversa a la de los del resto del mundo, y las sociedades políticas locales ponen límites distintos al accionar del mercado y de sus abogados en cada sociedad.

A esto se suma que la base heredada es muy diversa para los diversos lugares, incluso dentro de un mismo país. En esto inciden, sin duda, las infraestructuras físicas, las posiciones respecto a los recursos naturales y al nuevo sistema de flujos del mercado global, las historias productivas, las capacidades laborales y empresariales locales, las matrices culturales de larga data.

---

<sup>51</sup>La ideología del mercado como mecanismo natural, capaz de destruir o crear riqueza y felicidad es posiblemente decisiva en la justificación de la relativa autonomía que han logrado sus “sacerdotes”, los macroeconomistas que, aunque sustituibles como personas, como tecnocracia parecen estar más allá de la coyuntura política, tratados con cuidado discursivo por partidos gobernantes y opositores.

Pero los lugares también se distinguen entre sí por algo que es crucial en esta época de transición epocal: se diferencian por la existencia o inexistencia y por la calidad de un proyecto que oriente su rumbo<sup>52</sup> y, sobre todo, por la influencia del contexto nacional y regional en que están insertas. Podemos especular que, en el contexto de un Estado prebendario y una sociedad fragmentada, algunos centros urbanos pueden continuar siendo o surgir como enclaves poco seguros del sistema global, internamente duales, más integrados con el resto del mundo que con su propio país, atractivos apenas para la búsqueda de altas ganancias especulativas en el corto plazo.

## **2. El dominio del capital global sobre la sociedad urbana**

El dominio del capital se manifiesta, entre otras formas, por la subordinación de las políticas urbanas a la lógica de la competencia entre lugares para atraer al capital global. En el contexto de una posición nacional de debilidad frente a la globalización, algunos lugares pueden sin duda atraer capitales manteniendo o facilitando unilateralmente el bajo costo de la mano de obra (por la vía de los bajos salarios y de los bajos costos de la seguridad social que busca el ajuste

estructural), la irrestricta seguridad jurídica y política a los derechos de propiedad del capital, la “disciplina” laboral, un paraíso fiscal y otras ventajas que puedan hacer una diferencia significativa para la rentabilidad de las inversiones. Minimizada la capacidad o voluntad de los Estados de crear diferencias “artificiales”, las ventajas “reales” que se ofrecen en estos casos suelen ser verdaderas exacciones sobre el patrimonio público acumulado bajo el régimen anterior (privatizaciones a precios de liquidación, concesiones de virtuales monopolios en los servicios públicos, etc.) o significar la exclusión y pérdida brutal de derechos adquiridos por la clase trabajadora, incluyendo a amplios sectores medios.

Paradójicamente, aquellos lugares ubicados en contextos nacionales posicionados con fuerza y legitimidad social y política frente al embate de la globalización, que se inician con ventajas históricas de posición, infraestructura y sistemas eficientes de administración pública, cuyas sociedades han logrado articular un proyecto integrador compartido que inspire y facilite las iniciativas que conducen al desarrollo deseado, tendrían mayor probabilidad de conformarse o confirmarse como centros duraderos del poder económico y financiero y como concentraciones de los componentes más dinámicos de las actividades económicas y, a la vez, contribuir al desarrollo de su entorno.

En todo caso, el capital y sus inversiones localizadas aparecen como condición para el crecimiento. En esto, globalizado el mercado, pierde relevancia la diferenciación entre “burguesía nacional” y “burguesía extranjera”, o entre capitales con esa denominación, y se hace más relevante una diferenciación basada en la posible confluencia entre el interés de largo plazo de fracciones particulares del capital y la clase de sociedad y sistema político locales

---

<sup>52</sup> Por eso proliferan las metodologías de “planificación estratégica”, algunas orientadas a la “ciudad negocio” (que el cortoplacismo convierte en una intervención cosmética de la ciudad dual), otras hacia la ciudad integrada (que abre un proceso de nuevo estilo de gobierno local al privilegiar formas complejas pero ineludibles de participación efectiva de los ciudadanos y sus representaciones). Ver: Manuel Castells y Jordi Borja, Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información, United Nations Center for Human Settlements, Habitat II, Estambul, 1996; Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, “Rio de Janeiro: exemplo de metrópole partida e sem rumo?”, (mimeo), IPPUR-UFRJ, Río de Janeiro, 1997; J.L. Coraggio, Ciudades sin Rumbo. Investigación urbana y proyecto popular, SIAP-CIUDAD, Quito, 1991.

que se quieren desarrollar o consolidar. 53 En efecto, viejas o nuevas fracciones del capital nacional son destruidas o se pliegan a la desindustrialización voluntaria, volviéndose especulativas o comerciales, asociándose subordinadamente con capitales de ámbito global, participando de la repartija de las privatizaciones, evasores fiscales y corresponsables de la eterna deuda externa y del vaciamiento de la capacidad económica del Estado, invirtiendo a través de agentes financieros, sin saber bien para producir qué ni dónde en el mundo. Al hacerlo, contribuyen a que desemboquemos en situaciones sociales sólo atractivas para proyectos de inversión refractarios a un desarrollo social integrador. Por su parte, las pequeñas y medianas empresas (PYMES), supuestamente capaces de resolver por condiciones particulares asociadas a su tamaño el problema del desempleo, ocupando el espacio del capital nacional, no realizan tal ilusión, por falta de condiciones históricas o de políticas adecuadas, 54 pero también de posibilidades reales en un mercado libre donde la concentración del capital subsume todo lo significativamente rentable. Por lo demás, es probable que, sin una acción política decidida y sostenida por la sociedad para avanzar hacia una competitividad sistémica, la mera modernización tecnológica de las PYMES reduciría significativamente sus ventajas en la creación de empleos a la vez que las desnacionalizaría.

---

53La posible atracción del capital hacia sociedades con mayor integración social y estabilidad democrática ya ha sido identificada incluso por la misma banca de desarrollo. Otra cosa es, en cambio, qué actúe en consonancia. Ver: Banco Interamericano de Desarrollo/PNUD, Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo, BID/PNUD, Nueva York, 1993.

54Sobre esto, ver: Patrizio Bianchi y Maria Grazia Giordani; Innovation Policy at the local and National levels: the case of Emilia-Romagna; European Planning Studies; 1993.

Poco a poco tiende a diluirse la diferencia y la posibilidad de que las fracciones del capital “local” influyan concierten con los poderes públicos un sentido más social y nacional para las políticas estatales, a la vez que los gobiernos nacionales y metropolitanos pasan a negociar directamente con los *lobbistas* de conglomerados globales, mediados o no por los poderes políticos de otros países. Las preferencias por el capital nacional parecen perder entonces su sentido, dado que el comportamiento del que sobrevive mimetiza al del capital sin nacionalidad, de modo que en lo fundamental las caras y lenguajes concretos no importan, si es que no son preferibles las formas más avanzadas.<sup>55</sup>

Por su parte, la clase trabajadora comienza a sufrir las consecuencias de un mercado global de trabajo en que tienen que competir con la élite de trabajadores, técnicos y profesionales asociada a los centros de altas tecnologías y a la vez con la masa de trabajadores sustituibles, ubicados en verdaderas zonas francas, “libres” de derechos sociales e impuestos, donde los costos salariales son apenas una fracción de lo que históricamente se alcanzó en los países jugados al desarrollo industrial. A esto se agrega la insuficiencia dinámica de la acumulación capitalista, que en términos

---

55 No decimos que no haya diferencias, pero incluso pueden no ser favorables al capital nacional, como en el caso de los nuevos capitalistas surgidos cuando el poder político-administrativo es usado como recurso para el enriquecimiento de ciertos grupos, con todas las consecuencias que el sistema para ocultar la corrupción agrega a un sistema político ávido de recursos para alimentar su maquinaria competitiva de alto costo. Asimismo, aunque sin duda el capital y sus intereses específicos se estructuran de diversa manera según la rama y el lugar en que se asienta como capital productivo, no hay que tomar la fijeza material de la inversión (una autopista, un gran centro comercial o una red de servicios urbanos) como inmovilidad de un capital que, alentado por una tasa diferencial de beneficio, puede liquidarse y trasladarse fuera del país o a otra rama con una mera transacción bursátil.

relativos e incluso absolutos expulsa fuerza de trabajo. La situación de la clase sin más recursos que su trabajo sufre, por ello, un proceso de regresión, con altísimas tasas de desempleo, subempleo y precarización, resultado del proceso global de reestructuración tecnológica y de los mercados. A la vez que se polarizan y desintegran, las sociedades latinoamericanas son atravesadas por la división entre los diversos tipos de ocupados y los desocupados estructurales.

### **3. ¿Hacia una nueva fase de la reestructuración del Estado?**

En la región más urbanizada del globo, esta problemática social se convierte en una cuestión de Estado con alta visibilidad por su concentración en las ciudades. Porque el sistema político sigue requiriendo la legitimación a través del voto de las mayorías pero también porque, salvo sectores de marginalidad total, el consumo de las masas urbanas empobrecidas sigue siendo negocio para el gran capital, como lo demuestran los hipermercados (destructores del pequeño comercio), los servicios de esparcimiento (el fútbol como negocio, el TV-cable), o la venta de paquetes de alimentos para los programas sociales.

¿Qué nuevas políticas públicas se plantean en congruencia con este contexto, y qué posibles políticas alternativas pueden proponerse? ¿Hasta dónde es posible pensar políticas realmente alternativas sin cuestionar las instituciones del mercado total? ¿Pueden llegar al gobierno fuerzas orientadas por la voluntad de transformar esta situación a favor de los sectores populares y de reinstalar en la esfera pública la idea de un proyecto social que use pero no sea esclavo del mercado? En todo caso, esta compleja problemática se enfrentará desde un Estado “post-ajuste”, debilitado por la privatización y por la regresión del sistema fiscal, por una

descentralización implementada de tal modo que tiende a favorecer el localismo, el clientelismo y la irresponsabilidad pública ante los problemas de la sociedad.

Entrampado en el pago de la creciente deuda externa, debilitado frente al capital y a los bloques político-económicos del nuevo mundo post-guerra fría, el Estado reformado ya está viendo erosionar la legitimidad de las políticas diseñadas para esta transición, más “amigas del mercado” que “amigas de la gente”, sin recursos adecuados a la magnitud de las cuestiones que debe encarar, sea por razones de “gobernabilidad”, sea por una genuina preocupación por la equidad, la justicia social y la democracia.<sup>56</sup>

Es entonces urgente prepararse para otra fase de esta transición epocal, superando tanto la contemplación derrotista como la mera resistencia, pasando a recuperar las mejores experiencias que está dando este continente y desarrollando activamente otras que provean puntos de apoyo que vayan prefigurando y creando las condiciones para una nueva relación entre Estado, economía y sociedad. En ese sentido, creemos que las metrópolis latinoamericanas son un lugar privilegiado para profundizar esa búsqueda, a condición de ampliar el alcance y la calidad del espacio que conocemos como “política urbana”.

### **4. La resignificación de las políticas públicas**

El período marcado por el paradigma de desarrollo industrializante bajo la conducción del Estado institucionalizó un sistema de políticas públicas hoy impactado

---

<sup>56</sup>Como es evidente, en este intento de encuadre inicial no intentamos registrar las importantes variantes con que estas tendencias generales se concretizan en cada país del continente, pero creemos que hacerlo no cambiaría la validez de la argumentación que sigue.

por los cambios estructurales que estamos experimentando.

Ese sistema diferenciaba, entre otras, las siguientes políticas:

- ✓ Políticas macroeconómicas (e.g.: monetaria y fiscal, de cambios, de comercio exterior)
- ✓ Políticas económicas sectoriales (e.g.: agricultura, industria, minería, transporte, energía, obras públicas, comercio interior)
- ✓ Políticas sociales (e.g.: vivienda, salud, educación, de seguridad o bienestar social)
- ✓ Políticas regionales (e.g.: promoción de zonas periféricas a través de exenciones impositivas, concentración de inversiones en centros de desarrollo, programas de desarrollo rural integrado, políticas sociales diferenciales, etc.)
- ✓ Política urbana (e.g.: gestión de la infraestructura y los servicios públicos locales, normas de ordenamiento de usos del suelo)

En esta tradición, la **política urbana**, de alcance *local* y con inclinación hacia una *visión física* de la ciudad, tenía un papel marginal y escasa integración con las demás políticas, que aunque tenían un obvio impacto en cada lugar, eran predominantemente de jurisdicción *nacional*. A lo sumo, una política local establecía un orden físico interno o acomodaba una parte de su territorio para recibir o atraer inversiones (como aquellos parques industriales que proliferaron en los 60). Esta autolimitación de la política urbana se reflejaba en la diferenciación disciplinar entre **(a)** *políticas de urbanización*, referidas a procesos multidimensionales de los sistemas regionales de centros urbanos, generalmente asociadas a las profesiones del economista y el geógrafo y **(b)** la *política “urbana”*, entendida como local e *intraurbana* y básicamente centrada en el diseño o

planeamiento físico de cada ciudad, generalmente asociada a la profesión del arquitecto-urbanista. Una buena planificación urbana debía tomar en consideración, pero *como dados*, los procesos de otro orden que repercutían *externamente* en la ciudad y sus tendencias. La economía urbana era vista como un caso extremo de *economía abierta*, sin recursos ni instrumentos para programar o dirigir su propio desarrollo. Los “análisis de base económica” reflejaban esto, al dividir la actividad económica urbana en el sector dinámico, exportador, y el sector endógeno, meramente receptor de impactos mecánicos cuantificados por un multiplicador del empleo o del valor agregado. Estas visiones reflejaban en buena medida el predominio del concepto fisicalista de *desarrollo urbano*.<sup>57</sup>

Procesos recientes han venido a modificar el cuadro anterior:

- ✓ la globalización trajo aparejado el desmantelamiento de las políticas sectoriales, y la aparente jerarquización de la política macroeconómica,<sup>58</sup> centrada en lograr ciertos equilibrios económicos, relativamente *fáciles de obtener* cuando -desde el ejercicio arbitrario del poder político- se puede ignorar su contrapartida en términos de desequilibrios sociales, manifestados como exclusión económica masiva y fragmentación social, simbolizada hoy por el anuncio del “fin del trabajo”

---

<sup>57</sup>Sobre estos temas, puede verse: J.L. Coraggio, "Pautas para una discusión sobre el futuro de la investigación urbana en América Latina", *Sociológica*, Año 7, N° 18, UAM, México, Enero-Abril 1992; también, los trabajos incluidos en: J.L. Coraggio (Ed), *La investigación urbana en América Latina*. Vol 3: *Las ideas y su contexto*, CIUDAD, Quito, 1990.

<sup>58</sup>Sin embargo, de hecho la política económica ha quedado reducida al papel de acondicionar la desregulación del mercado y la minimización del Estado.

- como categoría central en la articulación de las sociedades;<sup>59</sup>
- ✓ la reforma del Estado y de su relación con la sociedad y la economía implicó un cambio de énfasis -de la planificación a la gestión- que, entre otros aspectos, convoca al campo de la política urbana nuevas aproximaciones disciplinarias, como la Administración Pública Local o la Sociología Institucional; también trajo un impulso a la descentralización de funciones hacia los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil que, por las modalidades y contenidos que asume, termina siendo otra cara del proceso de traspaso de poder del Estado Nacional a los poderes económicos más concentrados;<sup>60</sup>
  - ✓ la introyección, en el espacio de la política social, de los criterios de eficiencia propios de la economía de mercado -con el consecuente desplazamiento de los criterios de asignación de recursos que habían surgido junto con una cultura de los derechos humanos universales y el proyecto de integración social- que se tradujo en el desmantelamiento de las políticas sociales de cobertura universal y en las nuevas pautas de focalización en los sectores de mayor pobreza;
  - ✓ se está completando el proceso de urbanización que hace de América Latina la región más urbanizada del

---

<sup>59</sup>Ver: Jeremy Rifkin, El fin del trabajo, Paidós, Buenos Aires, 1996. También ver: Clauss Offe, "Precariousness and the Labor Market. A Medium Term Review of Available Policy Responses", ponencia presentada a la Conferencia sobre "Flexibilidad Económica e Integración Social en el Siglo XXI", OECD, París, Diciembre 16, 1996.

<sup>60</sup>A la vez, la descentralización abre un espacio institucional que puede ser utilizado para complejizar las intervenciones locales y también para avanzar hacia una democracia más participativa. Ver: J.L. Coraggio, "Las dos corrientes de descentralización en América Latina", en Ciudades sin Rumbo. Investigación urbana y proyecto popular, SIAP-CIUDAD, Quito, 1991.

mundo<sup>61</sup> y que, según estimaciones para 1992, con sólo el 8.5% de la población mundial, tiene 4 de las 13 megaciudades mundiales y 26 de los 101 centros mayores de 2.5 millones de habitantes. Esto constituye un recurso en tanto se pueda potenciar la ubicación de esos centros metropolitanos en la red de conexiones que constituye el sistema nervioso del nuevo sistema informacional global.<sup>62</sup> Esto precipita la competencia entre los centros metropolitanos para posicionarse en dicho sistema; una respuesta que se viene generalizando es la de recortar dentro de las regiones

---

<sup>61</sup>Se prevee que hacia el año 2000 América Latina tendría un 76.8% de población urbana, mientras que las otras regiones tendrían valores menores: África (39.1%), América del Norte (74.9), Asia (35.0%), Europa (75.1%), Oceanía (71.4%), ex-Unión Soviética (70.7). Ver: Alfredo E. Lattes, "La urbanización y el crecimiento urbano en América Latina, desde una perspectiva demográfica", en J.L. Coraggio (Editor), La Investigación Urbana en América Latina, Tomo 3: Las ideas y su contexto, CIUDAD, Quito, 1989.

<sup>62</sup>Si bien se habla de que la forma que corresponde a la economía global es la de una "ciudad global", ubicua, constituida como nodo en una red dinámica de flujos, se reconoce que dicha red debe tener soportes materiales en lugares de máxima sinergia, y en ello los grandes centros históricos siguen jugando con ventajas. Ver: Saskia Sassen, The Global City, Princeton University Press, Princeton, 1991, y El complejo urbano en una economía mundial; RICS; Marzo 1994; también: Manuel Castells y Jordi Borja (op.cit).

<sup>63</sup>La región de América Latina y el Caribe tiene 10 de sus países en el grupo de 53 países con alto desarrollo humano y sólo un país (Haití) en el grupo de los países de bajo índice de desarrollo humano. Ver: Human Development Report, PNUD, New York, 1994; Report on the World Social Situation, 1993, United Nations, New York, 1993. Este punto de partida favorable puede sin embargo perderse si continúan las actuales tendencias de crecimiento económico diferencial entre las regiones del mundo y se sigue profundizando el deterioro del desarrollo humano en nuestra región. En cuanto a la ventaja de la urbanización, las proyecciones indican que, para el 2010, ya habrá 26 megaciudades en el mundo de las cuales sólo 5 serán latinoamericanas; ver: Urban Agglomerations, United Nations, Population Division, New York, 1992.

metropolitanas centros “modernos”, conectados por redes de alta tecnología directamente con el sistema global. El “marketing” de dicho centro moderno es el lado simbólico de una realidad urbana dual, producto de la exacerbada y planificada segregación tecnológica, económica y social.

- ✓ asociado a los anteriores procesos, se está dando una concentración de problemas sociales de intensidad y masividad inéditas en las principales metrópolis latinoamericanas, lo que pone en duda su gobernabilidad y por tanto la estabilidad de su participación en el nuevo sistema tecnoeconómico. Por ahora, la preocupación por la estabilidad política ha traído aparejadas respuestas de manipulación simbólica, así como políticas de “control de daños” centradas en la reformulación de lo que queda de las políticas sociales, como políticas de acceso a paquetes de alimentos o de servicios básicos, focalizadas en los segmentos urbanos de pobreza extrema.<sup>64</sup>
- ✓ consecuentemente con las tendencias indicadas, el Banco Mundial viene impulsando una nueva política urbana que contemple:

- (a) el *incremento de la productividad urbana* mediante el mejoramiento de:
  - i. la administración de la infraestructura urbana, con mayor participación del sector privado;
  - ii. la estructura normativa, para aumentar la eficiencia del mercado;

<sup>64</sup>Que esto no ha sido suficiente lo atestigua que en la reciente Conferencia sobre Crimen y Violencia Urbana, realizada en Río de Janeiro con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo, el informe presentado por el Banco Mundial calificó a América Latina como la región más violenta del mundo (“Las democracias frente a una nueva violencia”, editorial del diario Clarín, Buenos Aires, 9 de marzo de 1997).

- iii. la capacidad técnica y financiera de las instituciones municipales;
- iv. los servicios financieros para el desarrollo urbano;

- (b) la *mitigación* de la pobreza urbana, aumentando la “densidad de mano de obra en las inversiones productivas” y “enriqueciendo el capital humano *de los pobres* (focalización) a través del mejoramiento de la educación, la salud y la nutrición”;
- (c) la protección del medio ambiente urbano.<sup>65</sup>

Todas estas tendencias resignifican las políticas públicas. Así, *la política macroeconómica* se ha convertido de hecho en garante absoluto de las condiciones institucionales que reclama la libertad de acumulación del capital a escala global, *las políticas económicas sectoriales* han sido vaciadas de contenido y recursos, *las nuevas políticas sociales* se han convertido en el instrumento principal para controlar el daño político que acarrea, a los partidos políticos gobernantes y la clase política en general, la pérdida de legitimidad de los gobiernos y finalmente del sistema que implementa un modelo económico excluyente en nombre del “realismo”, y la *política urbana* es vista como una instancia de implementación de las anteriores.<sup>66</sup>

Más allá de las intenciones, esta conjunción de una política macroeconómica excluyente y su política social compensatoria es funcional a una estrategia dirigida a consolidar la nueva correlación de poder en favor de los grandes conglomerados del capital global. Los sujetos aparentes de

<sup>65</sup>Ver: Política urbana y desarrollo económico: un programa para el decenio de 1990, Banco Mundial, Washington, 1991.

<sup>66</sup>Llama la atención el juego de palabras que justamente denomina “realismo” a la operación voluntarista de sustituir la compleja realidad por un modelo, que termina por hacerse parte reconstruida de la realidad, pero al costo de escindirlos en prácticamente dos mundos: el de los que participan y se rigen por las reglas del mercado, y el resto, inorgánico y anómico.

dicha estrategia son los representantes políticos y tecnocráticos de los grandes países y bloques, y los gobiernos que implementan esas políticas en cada país. Dicha correlación es claramente desfavorable para las clases trabajadoras en todo el mundo, lo que está permitiendo imponer una regresión brutal de los avances logrados -contradictoria pero efectivamente- durante las décadas marcadas por el paradigma de desarrollo industrializador.

Es en este contexto que hay que examinar el papel potencial de las grandes metrópolis, superando la dicotomía local-global y revisando el carácter hasta ahora autolimitado y subordinado de la “política urbana”, abriendo la posibilidad de pensar una **nueva política urbana**, especialmente en los centros metropolitanos

### **5. Posibilidades de las regiones metropolitanas como impulsoras del cambio de rumbo**

Aunque hacia el final de los 90 el movimiento Zapatista en Chiapas y los cortes de ruta en el interior de la Argentina nos indican que la *resistencia* al ajuste y la globalización puede venir del campo o de la ciudad, del centro o de la periferia, el papel de las sociedades metropolitanas será crucial para lograr la *substitución* del modelo imperante por uno alternativo.

Las grandes metrópolis son un territorio históricamente privilegiado en que se confrontan o interpenetran, incluso visualmente por sus concreciones en el paisaje urbano, tres lógicas o sentidos: la de la *acumulación del capital*, la de la *acumulación del poder político*, y la de la *reproducción de la vida humana*.

Mientras que el ámbito de acumulación del capital es cada vez más global, su dependencia respecto a poderes y

condiciones locales en un dado lugar es cada vez menor. En cambio, la reproducción del poder político a escala nacional está crecientemente asociada a la gobernabilidad de las metrópolis. Esto -para la concepción hoy predominante de la política- requiere mantener bajo control simbólico y clientelístico a las mayorías urbanas excluidas o marginadas y (por ese y otros factores) contribuir a garantizar los requerimientos del capital global, en buena medida planteados por organismos tecnocráticos internacionales (FMI, Banco Mundial, BID).

Así como la clase política está “atada” en su reproducción al control de los territorios metropolitanos, también la ciudadanía encuentra que la reproducción de la vida humana, estando afectada brutalmente por procesos de orden global, depende principalmente de las acciones a nivel local para retomar control de las condiciones de dicha reproducción. Sin embargo, la desfavorable correlación de fuerzas anteriormente mencionada hace que las acciones políticas parezcan de alcance limitado, y esto induce a retraerse de la acción política y a refugiarse en estrategias de sobrevivencia fundamentalmente familiares o limitadamente comunitarias. En el caso de los sectores más desfavorecidos económicamente, tales estrategias incluyen con peso creciente la recepción pasiva de ayudas clientelares que incorporan a los ciudadanos-voto a las estrategias partidocráticas de acumulación de poder nacional y local.

Salir de esta situación requiere cambios nada fáciles, pero aún si parece difícil *construir* estructuras sociales distintas, trabajar en esa dirección puede permitir que, en coyunturas que no pueden ser previstas con precisión, *emergen* o se “condensen” como nuevas estructuras las redes, relaciones y recursos que se

mantuvieron tensionados en la confrontación con las otras dos lógicas. 67 En lo que hace al espacio de la política urbana, proponemos que *es necesario y posible trabajar por una nueva política urbana metropolitana con una perspectiva de desarrollo humano sustentable que, al procurar las condiciones de realización de sus objetivos locales, se convertiría de hecho en el principal frente de confrontación con la política macroeconómica dominante, dando un giro nuevo a la contradicción entre el trabajo (no sólo ni principalmente asalariado) y el capital.*

## 6. Economía y política urbana

Como ya vimos, cuando la metrópolis es vista desde la perspectiva de las clases dominantes, los desafíos de la globalización se presentan como: **(a)** su *gobernabilidad*, garantía de estabilidad para los procesos de acumulación de poder y capital; **(b)** su *competitividad de corto plazo*, entre cuyos factores se incluye el ordenamiento urbano que garantice el funcionamiento adecuado de los servicios que requiere un sistema basado en el intercambio, la eficiencia de la administración pública, la desregulación y

---

67Un indicador de esa posible emergencia puede ser la necesidad, que experimentan algunos candidatos a ocupar posiciones en gobiernos locales, de diferenciarse de las políticas nacionales, incluso si son del mismo partido gobernante. Esto refleja la dificultad para ganar el voto ciudadano cuando se defiende sin matices la política macroeconómica. Las mayorías urbanas, por su desarticulación de hecho, o por estar convencidas -por la propaganda, por la experiencia reciente, o por la ausencia de alternativas convincentes- de que no es posible o conveniente oponerse al modelo económico en las instancias del gobierno nacional, pueden sin embargo manifestar su sentimiento de frustración y su deseo de otras vías cuando votan para los niveles locales de gobierno, aparentemente inocuos para la macroeconomía pero eficaces para la política social y el mayor control ciudadano de la clase política. Esa dificultad para expresarse a nivel nacional puede modificarse si la hegemonía del neoliberalismo comienza a ceder desde los mismos países centrales.

reducción de costos del trabajo asalariado; **(c)** la *mitigación de la pobreza urbana* y el cumplimiento mínimo de los nuevos standards internacionales respecto al medio ambiente.68

Un programa alternativo resignificaría estos desafíos desde una propuesta de desarrollo humano sustentable, como el logro una democracia participativa y de un sistema económico-social equitativo y basado en una competitividad “auténtica”. 69 En esto, un problema que atormenta a quienes se plantean como fuerza alternativa de gobierno es cómo redirigir el proceso de cambio estructural, manteniendo la estabilidad resultante del ajuste macroeconómico, pero revirtiendo sus resultados sociales y permitiendo un desarrollo productivo y social sinérgico que efectivamente posibilite una inserción favorable en el mundo global.

Esto no es fácil de imaginar si se dan como inamovibles los mismos recursos (y deudas), actores y condicionantes. La visibilidad actual de actores y recursos está en buena medida mediatizada por los

---

68Esto no se da sin contradicciones; por ejemplo, mientras el capital global puede reclamar bajar los costos de la corrupción, esos mecanismos pueden ser vistos como necesarios para la reproducción en el poder de los sectores políticos gobernantes; asimismo, la desregulación significa extender y profundizar la pobreza y la precariedad, lo que genera costos crecientes para el asistencialismo y la seguridad urbana; empresas y gobierno pueden coincidir en la conveniencia de cumplir las normas ambientales, pero la cuestión es quién asume los costos. Ver: J.L. Coraggio, “Towards a sustainable social policy”, en *URBAN ISSUES*, Volume 21, UNICEF, New York, December, 1995.

69La competitividad auténtica no debería excluir objetivos de eficiencia administrativa, orden urbano, etc., pero los articula o, si es necesario, subordina, al objetivo trascendente del desarrollo humano. Esa no es exactamente la versión de la CEPAL, que acuñó el término. Ver: *Transformación productiva con equidad*, Cepal, Santiago, 1990, y Cepal-UNESCO, *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*, Cepal/UNESCO, Santiago, 1992

conglomerados de producción simbólica. Logran bloquear la posibilidad de pensar algún escenario en que su centro no esté ocupado por los grandes capitalistas, los políticos profesionales, la banca internacional, y los mismos medios de comunicación seleccionando qué es noticia ante una ciudadanía-público cautivo e inerte. Así, las noticias económicas en la ciudad oscilan entre la lucha interna de las cúpulas políticas, los escándalos de corrupción, la exterioridad estética de las islas de modernidad, asociadas a los nuevos emporios y obras urbanas, y la cotidianeidad del mar de pobreza y violencia. Pero hay otra ciudad, oculta, que no es noticia, la ciudad de la ingeniosidad popular para sobrevivir, la de las nuevas experiencias económicas populares, la de las redes y actores de la solidaridad, una ciudad que permite que ese cuadro de polarización no haya explotado todavía. Qué pasa o qué puede pasar allí es una cuestión clave, porque de allí es de donde pueden surgir nuevas iniciativas, nuevos recursos, nuevas energías sociales, nuevas identidades y formas de representación que democratizen el sistema político, revalorizando lo público.

En esto debemos confiar en que, si se liberan las fuerzas creativas de la lógica de la reproducción ampliada de la vida con la misma convicción y voluntad política con que se liberaron las de la acumulación del capital, será posible reorientar las acciones y recursos utilizados para encarar los problemas acuciantes de la pobreza urbana, generando nuevas estructuras económicas, instituciones y pautas culturales que constituyan una sólida base para el desarrollo integrador y la democratización efectiva.

El Banco Mundial reclama expresamente<sup>70</sup> que *las metrópolis tomen como dato las políticas del ajuste macroeconómico de*

*corte neoliberal y contribuyan a apoyarlas.* Esto significa aceptar y apenas amenguar las consecuencias económicas y sociales del proceso de mercado: dualización productiva, legal y social, manifestada visualmente en la segregación entre un centro moderno de alta productividad -parte de la ciudad global-, estructurado en un nivel con sus áreas de residencia y de servicios para las élites que en él participan y, por otro lado, el nivel “inferior”, el de las vastas zonas de la ciudad popular, magmática, empobrecida, controlada policialmente en sus fronteras con la otra ciudad y atendida con paquetes “básicos” (es decir: *mínimos*) de política asistencialista.

Lejos de asumir esa tarea, moralmente inaceptable y además condenada al fracaso por su ineficacia, las fuerzas políticas y sociales metropolitanas tienen la alternativa de confrontar en su propia práctica las políticas macroeconómicas nacionales y sus marcos jurídico-políticos y culturales, proponiendo y demostrando que son posibles otras respuestas a la globalización. Esto requiere una acción política que no se encarne en representantes autonomizados de las bases sociales y sin responsabilidad por los problemas cotidianos de la reproducción de la vida (atribuidos a “la realidad”), sino en activistas y mediadores cuyo *leit motiv* sea transformar los términos de esta cuestión. En qué medida esto requiere sólo el surgimiento de un movimiento con otros objetivos o comportamientos políticos o una profunda reforma del sistema político es un tema que excede este trabajo.

Una política urbana metropolitana alternativa sería contradictoria con la acumulación de capital, pero no necesariamente antagónica. Basta pensar que los factores de localización de algunas fracciones del capital pueden incluir como atractivo: **(a)** una política de costos de corrupción cero, **(b)** un sistema democrático

---

<sup>70</sup>Ver: *Política urbana...*(op.cit.), pag. 6-7.

que garantice los acuerdos con el sector público de manera más estable que los arreglos con cúpulas ilegítimas, (c) una sociedad integrada, poseedora de un alto capital cultural y capacidades que aportan a la flexibilidad que requiere el capital más que la impunidad de la sobreexplotación a los trabajadores, (d) una política de servicios públicos que evite los monopolios privados y actúe también en pro de la integración de la ciudad como un todo, (e) una economía local dinámica, generadora de recursos y mercados para la producción capitalista.<sup>71</sup> Las ventajas de estos factores pueden más que compensar la contribución de excedente que el capital deberá aportar al fondo de desarrollo de todos los ciudadanos a través de una política fiscal progresiva y transparente.

No se trata entonces de pretender la desaparición del subsistema empresarial capitalista, pero sí el establecimiento de otras reglas del juego. No se presupone la reabsorción por la sociedad del subsistema de economía pública, sino privilegiar su rol como instrumento del interés general, en cuya definición y control deben jugar un papel protagónico las mayorías, ahora reducidas al papel de masa de maniobras de las maquinarias electorales.<sup>72</sup> En lugar de

---

71 Ver: J.L. Coraggio, "Contribuciones posibles de la economía popular urbana a la transformación productiva con equidad", PONENCIAS del Instituto Frónesis, N° 10, Quito, 1994.

72 Ello supone, por ejemplo, recuperar para la gestión metropolitana las extraordinarias experiencias de presupuesto participativo con que ya contamos, particularmente las impulsadas por el PT en Brasil: Ver: Diretrizes para Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre-Administração Popular, Porto Alegre, 1993; De Acevedo, Sergio e Avritzer, Leonardo; A Política Do Orçamento Participativo: Formas de relacionamento entre estado e sociedade civil; Grupo de Políticas Públicas, Caxambu, 1994; Do Carmo Lara Perpetua, Maria; Orçamento Participativo 96 de Betim: bom pra Betim, melhor pra voce, Prefeitura Municipal, s/f; Decisão Popular: Orçamento Participativo, Plano de Obras para 1994, Prefeitura Popular, Belo Horizonte, 1993; Horizonte aberto: "Orçamento Participativo: um exercício de cidadania"; Belo Horizonte, 1995;

pretender que las metrópolis se ajusten a una macropolítica dictada desde las necesidades del capital global, la macropolítica<sup>73</sup> debe ser coherentemente rediseñada de abajo a arriba, de modo de asegurar los requerimientos contextuales para movilizar y facilitar la evolución sinérgica de los elementos concretos de la sociedad y la economía hacia un desarrollo humano sustentable. En este sentido, hacer bien la tarea local llevará a replantear la necesidad de un proyecto nacional, si es que no regional, de integración al mundo global.<sup>74</sup>

Esto requiere que el espacio de decisión pública vaya más allá de aplicar a escala

---

73 No sólo macroeconómica, sino también referida a los sistemas jurídicos, a las reglas del juego en la producción simbólica, etc

74 Igualmente, una perspectiva orientada por un proyecto de desarrollo humano debería superar las tendencias localistas y centralistas asumiendo la problemática del país y sus regiones, pues su mala resolución afecta la viabilidad misma del desarrollo metropolitano. Un ejemplo de esto es la dinámica que se da entre la Capital Federal y el Gran Buenos Aires en Argentina, donde la primera ha ganado su autonomía, pero no puede ni debe desligar su desarrollo futuro del de los 8 millones de habitantes que la rodean. Sin embargo, por el arrastre cultural de la oposición entre Buenos Aires y el interior y por la conveniencia electoral de la clase política centrada en una estrategia de competencia por el poder, la necesaria integración social, política y administrativa de la zona metropolitana aparece como una imposibilidad en el cortoplazo. En otro orden, podemos festejar los avances en los encuentros de las ciudades del Mercosur y su constitución como red potencialmente interlocutora en el espacio global, pero cabe preguntarse: "¿red para qué?". Si se trata de avanzar en propuestas como la de UNICEF, que plantea que sin la acción mancomunada y efectiva de los Alcaldes las condiciones de vida de los niños no pueden modificarse en la medida necesaria, o si se constituyen en un espacio donde se replantea la necesaria complementariedad entre el desarrollo de la "ciudad global" y las regiones y sistemas urbanos nacionales, o si se plantean cómo avanzar mancomunadamente para crear las condiciones políticas o económicas para otro desarrollo, esas redes pueden ser muy positivas. Si se trata de meramente administrar mejor el ajuste, no agregan nada significativo. Su alcance no lo dará la iniciativa de asociación que viene de arriba sino el mandato que lleven los representantes metropolitanos.

metropolitana las viejas políticas urbanas y de asumir las nuevas funciones administrativas con eficiencia y transparencia.<sup>75</sup> El Banco Mundial plantea que existe una relación fuerte entre política macroeconómica y política urbana, pero, en su visión, esa relación implica que acondicionemos el espacio urbano para un mejor cumplimiento de las necesidades del ajuste. El sentido inverso es el correcto: contribuyamos a definir una política macroeconómica a partir de los proyectos y experiencias de desarrollo desde las metrópolis latinoamericanas.

¿Cómo emprender desde lo local esa tarea de desarrollo de bases económicas, sociales y culturales distintas que impregnarían al conjunto nacional por el peso y la dinámica de las metrópolis? A continuación intentaremos contribuir a esa búsqueda de nuevas vías para la política metropolitana, presentando una perspectiva sugerida por el análisis de las posibilidades de la economía popular urbana.

## II. LA ECONOMÍA POPULAR ES MÁS QUE LA SUMA DE MICROPROYECTOS

### 1. El redistribucionismo en la perspectiva del Desarrollo Humano

---

<sup>75</sup> Creer que para corregir las macropolíticas hay que acceder *primero* al poder político nacional puede posponer indefinidamente el desarrollo de una alternativa real. La fijación con usar las posiciones de poder local para un objetivo que se supone trasciende la problemática del desarrollo metropolitano integral puede impedir poner en marcha el difícil ejercicio de generar, desde los niveles metropolitanos, estructuras económicas y jurídicas y una cultura favorables para ese desarrollo a escala nacional. Esa puede ser una limitante del, desde otras perspectivas extraordinario, gobierno frenteamplista en Montevideo. Ver. J.L. Coraggio: Descentralización: el día después..., Cuadernos de Postgrado, Serie Cursos y Conferencias, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1997.

Siempre se dio un contrapunto entre las teorías del *crecimiento* y las que se autodiferenciaban como teorías del *desarrollo*. Siempre se previno que podía haber crecimiento sin desarrollo, es decir, sin la transformación institucional, tecnológica y social que suponía el paradigma de la modernidad. ¿Cuál es entonces la novedad de adjetivar el desarrollo como desarrollo “humano” para contraponerlo con el crecimiento económico?

En una primera aproximación, la perspectiva del desarrollo humano implica centrar la atención y la acción --en particular la del Estado, pero también la de otras formas de acción colectiva-- *directamente* en la evolución de las condiciones de vida de los sectores sociales, particularmente de aquellos que no alcanzan los niveles considerados como mínimos en cada época y sociedad.<sup>76</sup> Así como los indicadores del crecimiento económico son centrales para las teorías economicistas, aquí son críticos los indicadores de equidad social y de calidad de vida. Además, la perspectiva del desarrollo humano reafirma que el crecimiento económico no produce de por sí una mejoría en las condiciones de vida, a través de lo que se ha denominado “efecto de derrame”, por lo que es preciso invertir *directamente* en la gente, logrando mejorías inmediatas en la salud, en la educación, en la seguridad y en general en la calidad de vida de todos los miembros de la sociedad, soporte de sus capacidades o, lo que sería lo mismo, *invertir en capital humano*.

---

<sup>76</sup> En la Argentina hay una continua discusión pública acerca de cuántos hogares o personas están por debajo de la línea de indigencia o de pobreza. Hay, sin embargo, mucha menos discusión pública sobre los valores de esas líneas, groseramente reducidos por debajo de una canasta básica consensuada como el mínimo aceptable. Ver referencias de nota 3.

¿Qué significa esto como estrategia de inversión para una sociedad que sigue siendo capitalista? Por su propia naturaleza, mientras siga siendo capitalista, la inversión privada se orienta hacia aquellas actividades en que haya o se pueda crear una demanda solvente que le permita realizar ganancias. La demanda solvente es el criterio que define sus prioridades, no la satisfacción de las necesidades más urgentes. Similar criterio orienta sus decisiones tecnológicas, las que definen cómo se va a producir -por ejemplo, generando más o menos empleo, degradando o cuidando el medioambiente, desarrollando las capacidades humanas o las de los robots, etc.

El capital y sus agentes no tienen reparos en invertir para producir alimentos imprescindibles, o vivienda, en organizar escuelas privadas o gestionar las artes, siempre que puedan lucrar con su venta a quienes los necesitan. Pero que el capital invierta en producir satisfactores de las necesidades humanas no es lo que se quiere significar con “invertir en la gente”. Mucho menos bajo condiciones de desigualdad brutal en la distribución de los ingresos y con una exclusión creciente del mercado de trabajo, pues una gran proporción de “la gente” no puede expresar sino una parte de sus necesidades indispensables como demanda solvente en el mercado. El funcionamiento libre de la economía de mercado deja así fuera del rango de lo humano a ingentes masas de la población mundial.

Dentro del sistema capitalista, parecerían quedar tres vías (todas ellas “políticas”) para cumplir con el mandato de “invertir en la gente” cuando el libre juego del mercado lo excluye como un negocio no rentable:

### **1. El Estado puede recuperar (principalmente por la vía fiscal) una parte de los ingresos apropiados por las**

**minorías asociadas al capital,<sup>77</sup> reciclándolos a través del mismo mercado capitalista hacia inversiones de mayor eficiencia social y hacia la producción de bienes y servicios para los sectores necesitados:**

*1.1. incentivando selectivamente la inversión capitalista más demandante de trabajo asalariado, o mediante la demanda pública al sector empresarial de:*

- bienes y servicios de primera necesidad para ser distribuidos en forma gratuita o subsidiada entre quienes carecen de medios para adquirirlos en el mercado; esa distribución puede hacerse directamente por las mismas empresas públicas, cubriendo los costos de tal distribución, o con la intermediación remunerada de organizaciones sin fines de lucro (voluntariado, ONGs, organizaciones comunitarias y sociales, etc.)
- obras de infraestructura productiva o social de impacto directo en las condiciones de vida de los sectores populares,

*1.2. transferirlos a la población de menores ingresos como subsidios* (por ejemplo, mediante un seguro de desempleo, cubriendo el déficit del sistema público de pensiones y jubilaciones, o mediante un salario social mínimo garantizado) para que sean sus perceptores quienes orienten al mercado con sus nuevas demandas; 78 79

### **2. Como variante de la vía anterior, el Estado puede canalizar los ingresos**

---

<sup>77</sup>Esto puede hacerse a través del cobro de impuestos, o de la exención fiscal orientada, fomentando la “filantropía” de las empresas o individuos de altos ingresos.

<sup>78</sup>El déficit resulta, entre otras razones, del desbalance entre aportantes y beneficiarios resultante de la reestructuración tecno-económica.

<sup>79</sup>Ver Rubén Lo Vuolo, Contra la exclusión: la propuesta del ingreso ciudadano, CIEPP, Buenos Aires, 1995.

***recuperados hacia el desarrollo de agentes públicos o cuasi-públicos:***

- *subsidiando empresas públicas que produzcan y distribuyan bienes y servicios de primera necesidad según criterios de prioridad y equidad social (educación, salud, paquetes alimentarios, etc.);*
- *subsidiando asociaciones sin fines de lucro que cumplan esas mismas funciones;*

***3. El Estado puede usar ese ingreso captado como un fondo (parcialmente revolvente) de inversión social, utilizado mediante un sistema de preferencias y costos subsidiados para desarrollar empresas de trabajadores:***

3.1. *promoviendo las pequeñas empresas, usualmente familiares, caracterizadas por una alta generación de empleo por unidad de producto, apoyando con asistencia técnica el desarrollo de sus capacidades para participar del mercado;*

3.2. *promoviendo el surgimiento de emprendimientos de trabajadores individuales o asociados (microemprendimientos familiares, redes de abastecimiento o comercialización, cooperativas de distinto tipo) dispuestos a producir para el mercado, complementando o compitiendo con las empresas del capital. De ese modo, a través de emprendimientos no estrictamente empresariales, se generan ingresos que además ejercen un poder de demanda que reorienta parte de la inversión capitalista y la propia hacia los sectores de producción de bienes y servicios de primera necesidad. En esta variante, los agentes a cargo de los programas pueden ser:*

- *organizaciones estatales a cargo de los programas;*
- *organizaciones sin fines de lucro que, con bajos costos, canalizan los recursos y promueven las nuevas actividades*

*según una combinación de criterios de eficiencia social y de mercado;*

- *asociaciones de productores;*

Esas tres vías, que se han venido experimentando en combinaciones variadas, han mostrado o bien una baja relación beneficio social-costos o poca eficacia para poner en marcha un proceso autosostenido capaz de sustentar nuevos equilibrios socioeconómicos y políticos. Por tanto, apenas alivian las consecuencias de la liberación de las fuerzas del capital y de sus megamecanismos mediáticos orientados hacia un consumismo (y una insatisfacción) sin límites.

En todo caso, para compensar por sí solas los efectos sociales de la globalización, tales vías deberían ser continuamente “subsidiadas” por la voluntad política y la transferencia de excedentes, de manera uniforme y a escala global, algo improbable en el mediano plazo y difícil de iniciar a nivel nacional por la resistencia que presentan los intereses ya atados a mecanismos de competitividad cortoplacista. Esas vías podrían ser funcionales en un capitalismo no salvaje, cuya clase dirigente incorporara en su estrategia global la gobernabilidad democrática, la sustentabilidad social y la ecológica.<sup>80</sup> Sin embargo, ello supondría la acción de un fuerte movimiento democrático internacional o incluso la constitución de un poder político democrático a nivel global, como ha venido sugiriendo la Secretaría y otros organismos de las Naciones Unidas <sup>81</sup> algo que enfrenta

---

<sup>80</sup>Cuando la exclusión es extrema, la reintegración al mercado como sujetos productores autónomos puede aparecer como progresista al lado del asistencialismo -tanto del clientelista como del solidario-. Ver: Ota de Leonardis, Diana Mauri y Franco Rotelli, *La empresa social*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1995.

<sup>81</sup>Ver los volúmenes sucesivos del *Informe de Desarrollo Humano*, PNUD, Nueva York, 1990-1996.

la resistencia de las principales potencias mundiales.

En todo caso, presuponer que la justicia social se logra cuando todos tienen acceso a un mínimo de satisfactores históricamente determinado sólo desplaza la cuestión. Tal determinación histórica es resultado de un proceso social de desarrollo de nuevos medios para cubrir necesidades insatisfechas, pero también de *creación de necesidades* por medio de la manipulación simbólica, lo que supone una definición de la buena vida, el diseño de una cultura en sentido amplio. Si se cumplieran los presupuestos de la teoría neoclásica, los consumidores mismos serían quienes determinarían soberanamente qué y cuánto quieren consumir, indicando a los productores, a través de sus decisiones de compra, cuáles son sus preferencias. Lo real es que el ejercicio de tal “soberanía” está al menos codeterminado por la acción psicológica de la propaganda y en general por la producción simbólica de los monopolios que controlan los medios de comunicación de masas.<sup>82</sup>

Desde la perspectiva del Desarrollo Humano, ¿qué significa mejorar de manera inmediata la vida de la gente? La primera opción es la **distribucionista**. Aún dentro de una sociedad de mercado, una perspectiva moral indicaría que debe actuarse para compensar las desigualdades iniciales -centrando inicialmente recursos en las mayorías que no tienen acceso a niveles de vida hoy considerados mínimos- hasta que madure el proceso de inversión en

sus capacidades (“capital humano”) para competir como individuos en la sociedad. Esto requiere resolver el conflicto que supone que los recursos para sustentar tal redistribución o inversión deben tomarse de los sectores minoritarios que se apropian la mayor parte de la riqueza para un consumo suntuario o para seguir acumulando y concentrando riquezas. Sin embargo, en un sistema democrático, donde las decisiones públicas se tomaran según indique la mayoría de los ciudadanos, este esquema debería cerrar: la sociedad política decidiría limitar el enriquecimiento de unos pocos y autoasegurarse una participación más equitativa en los beneficios de la tecnología, del trabajo, de la organización productiva. Pero, como es notorio, ese no es el caso: sea por el interés, sea por “pragmatismo”, la clase política y la clase capitalista negocian a espaldas de la voluntad popular otros acuerdos y políticas de Estado -y pueden hacerlo porque la democracia realmente existente y el voto popular se los permite.<sup>84</sup>

Pero no todo se resolvería fácilmente con un mecanismo de plebiscitos continuos para decidir qué se produce y quién lo consume. El pensamiento conservador diría que ya en el mercado se “vota” qué productos deben seguir produciéndose (aunque con voto calificado por los ingresos). Pero los deseos y motivaciones de los “votantes” son manipulables por los grandes oferentes de productos. De hecho, un aspecto de la mercantilización de la política es la manipulación de las elecciones con técnicas, recursos y valores análogos a los de la competencia en el mercado. Un plebiscito sobre instituciones y valores -si bien recurso democrático importante- correría el mismo riesgo mientras subsistan las estructuras de poder económico y el

---

<sup>82</sup>No hay que confundir el estilo de consumo segmentado predominante con las posibilidades integrativas y comunicativas del consumo en sociedad. Sobre las condiciones para “que el consumo sea un lugar donde se pueda pensar”, ver: Néstor García Canclini, “El consumo sirve para pensar”, *Diálogos de la comunicación*, Nro. 30, Lima, 1991.

<sup>83</sup>La extensión creciente de estos mecanismos de producción simbólica a las contiendas electorales no puede sino deparar una pérdida *directamente política* de la soberanía de las mayorías.

---

<sup>84</sup>Ver: J.L. Coraggio, “Comunicación y representación popular: el caso de la Revolución Sandinista”, *Papers on Latin America*, N° 36, The Institute of Latin American and Iberian Studies, Columbia University, New York, 1994.

control de la producción simbólica hoy imperantes.

En todo caso, ese método no daría fácil respuesta a contradicciones objetivas como las que se dan entre la satisfacción inmediata y futura de las necesidades. Además, se plantearían complejas opciones culturales entre valores de sobriedad y austeridad, de conservación y cuidado de los recursos limitados y valores asociados al derroche y la renovación *per se*, entre diversas concepciones sobre lo que es legítimo y lo que no lo es como acción económica. Y, sobre todo, se reafirmaría el pragmatismo de las masas que, antes que complejos discursos sobre lo posible, requerirían ver y experimentar las alternativas como opciones inmediatas realmente existentes.

## **2. La promoción de un sector de Economía Popular metropolitana como componente de un proyecto político-cultural alternativo**

### **2.1. La insuficiencia de las nuevas políticas sociales**

Lo anterior sugiere que, sin un cambio adecuado de macroestructuras, la mera redistribución (en particular a partir de una posición de debilidad de las mayorías) o incluso volver a plantear un programa público de pleno empleo o de seguridad social equitativa será ya eficaz. Y que tampoco será suficiente cierto incremento de la *sumatoria* de iniciativas de la sociedad como las que hoy proliferan en nuestros países.

Una razón, cuantitativa, es la incapacidad del modelo de gestión macroeconómica imperante para asignar recursos de uso social en magnitudes suficientes y a la vez sostener el proceso de acumulación capitalista. Otra razón tiene que ver con la calidad de las iniciativas: se actúa marginal y localmente sobre la disponibilidad de

infraestructura social y sobre la oferta social de bienes y servicios para apenas cubrir las necesidades básicas insatisfechas de un sector que abarca desde los pobres estructurales hasta sectores medios económicamente empobrecidos, y a la vez se los continúa tensionando mediante la exacerbación de una cultura individualista y consumista.

Esas tácticas no construyen una alternativa estructural, que incluya a sus beneficiarios como productores y ciudadanos, sino que están dirigidas a que la gente aguante y sostenga su esperanza de ser alguna vez reintegrada al nuevo sistema moderno. El reconocimiento de que los ciudadanos excluidos son algo más que desempleados momentáneos o consumidores temporariamente insatisfechos apenas ha llevado a agregar a estos programas una dimensión de “empleo e ingreso”, que generalmente es estática, no autosustentada y de difícil replicabilidad.

Tanto por la necesidad de las clases trabajadoras de contar con bases materiales más autónomas como por la necesidad política de mostrar prácticamente que hay alternativas superiores al actual estado de cosas, *se requiere proponer e implementar otros modelos económicos*. La magnitud de los niveles de exclusión que se prevén a medida que se extienda y profundice el nuevo sistema de producción a todas las regiones y ramas de actividad en que sea rentable, y la generalización de la difusión global de las pautas de consumo (nuevos bienes y servicios, centros comerciales, hipermercados, etc.) que requiere dicho sistema, permiten anticipar que continuar con el tipo de políticas sociales, programas e intervenciones remediales que se han venido planteando será insuficiente para cubrir la brecha creciente entre los objetivos del desarrollo humano y la realidad. 85

---

85Sobre los límites de dos casos de gran intervención social concentrada en regiones metropolitanas del continente, ver: Claudia Danani,

## 2.2. La insuficiencia de la propuesta del “Tercer Sector”

Pasado el primer shock brutal del ajuste, se revitalizan o comienzan a aparecer propuestas que intentan a la vez achicar la brecha del desempleo y realizar la utopía de una sociedad cohesionada no sólo por la división del trabajo sino por vínculos de solidaridad interpersonal y social. Por ejemplo, está en boga la propuesta de desarrollar un sector de economía *social*,<sup>86</sup> liberado de los criterios de eficiencia y eficacia que impone el mercado capitalista, desviando hacia él recursos y capacidades para resolver las necesidades de infraestructura y servicios a nivel local, confiando en que esto irá generando nuevos valores y terminará reposicionando al trabajo como categoría articuladora de la sociedad, ahora como *trabajo voluntario*.

La economía del Tercer Sector o economía social, estaría formada por organizaciones sin fines de lucro, dirigidas a mejorar las condiciones de vida de la gente. El trabajo característico de este sector es el denominado *voluntariado*, aunque se admite que se requieren recursos financieros -mediante *donaciones* privadas o como *aportes públicos*- que deben usarse para cubrir costos de operación y prestación de servicios, incluidas compensaciones pecuniarias para una parte de sus trabajadores. Aunque tiene requisitos y consecuencias económicas, su interés es social: satisfacer las necesidades de los

marginales y excluidos del nuevo sistema productivo capitalista.

En esta visión, el trabajo asalariado y el trabajo por cuenta propia con fines pecuniarios (producir para vender), y sus agentes, formarían parte del Primer Sector, visto como el sector de mercado, prácticamente identificado con el sector capitalista. Ambiguamente, el consumo de bienes y servicios considerados básicos sería también una actividad económica propia del Tercer Sector, por lo que se entiende el peso que se da a las transferencias de ingreso (salario social) como instrumento para su desarrollo y el carácter de revolución que se atribuye a la redefinición entre tiempo de trabajo/tiempo de ocio. Sin embargo, como dijimos, la sumatoria de ese tipo de emprendimientos no asegura ni siquiera que queden satisfechas las necesidades básicas, por su mismo carácter histórico y, por tanto, variable.

Pero si así fuera, ¿qué dinamizará ese *tercer sector* una vez cubiertos esos niveles básicos? ¿Cómo podrá sostenerse y sustentar adecuados equilibrios psico-sociales internos en una sociedad impregnada de los valores de la innovación consumista? Los niveles crecientes de excedente que deberían ser extraídos de la acumulación capitalista para sostener una integración social con los mismos valores consumistas que aquella genera, terminarían afectando la viabilidad del Primer Sector, fuente de los excedentes desviados al Tercero. Además, sostener una correlación política que mantenga el control sobre el excedente significa plantear la necesidad de modificar drásticamente el funcionamiento de un sistema político cada vez más dependiente de recursos financieros y mediáticos.

Todo parece indicar que, al menos en los países periféricos, la respuesta a la tercera revolución tecno-social del capitalismo no

---

Magdalena Chiara y Judith Filc, El papel del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense en la reproducción de los sectores populares: una aproximación macroinstitucional, Informe de Investigación, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, San Miguel, 1997, y Ana Cristina Laurell, “Pronasol o la pobreza de los programas contra la pobreza”, en Nueva sociedad. Pobreza y políticas sociales, Nro.131, Caracas, Mayo-Junio 1994.

86 Ver: Jeremy Rifkin, El fin del trabajo, Paidós, Buenos Aires, 1996.

puede ser una colección de micro-intervenciones creativas dirigidas a satisfacer necesidades urgentes, ni siquiera de macro-intervenciones puntuales subsidiadas eternamente. El impacto material y cultural de esas medidas sería marginal, al ser fácilmente fagocitadas por el resto de las instituciones, dentro de un sistema cultural crecientemente producido por el capital, no sólo por los valores que introyecta en sus agentes sino porque las ramas de producción simbólica se han vuelto negocio del gran capital. Si se va a generar una alternativa, deberá incluir una transformación estructural del contexto en que se desenvuelven tales intervenciones, de las relaciones entre los tres subsistemas económicos (el empresarial capitalista, el público y el popular) y no del enclaustramiento sino -paradójicamente- de la competitividad abierta de la economía popular, para *hacerla generadora y no sólo receptora de recursos económicos*.

### 2.3. La cuarta vía: la promoción de una economía popular desde las metrópolis<sup>87</sup>

Es posible otra vía -que podría verse como programa complejo que integra y supera las tres vías anteriormente mencionadas y las concretiza al nivel de una región metropolitana- consistente en *que el excedente captado por el Estado sea redirigido para fomentar de manera integral, desde el Estado y desde las organizaciones de la sociedad, el*

<sup>87</sup> No es objetivo de este trabajo desarrollar la concepción de la Economía Popular, por lo que remitimos al lector interesado a otros trabajos sobre ese tema. Puede verse: J.L. Coraggio, Economía urbana: la perspectiva popular, Instituto Frónesis, Quito, 1994, del cual se tomaron partes importantes para éste acápite; "A construção de uma economia popular como horizonte para cidades sem rumo", en: Luiz Cesar de Queiroz y Orlando Alves Dos Santos Júnior (org), Globalização, fragmentação e reforma urbana, Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1994 ("La construcción de una economía popular como horizonte para ciudades sin rumbo", Pobreza urbana y Desarrollo, N° 9, IIED-AL, Buenos Aires, 1995).

*desarrollo de un subsistema socio-económico y cultural de producción y distribución, o economía popular, más autónomo y autárquico, orientado estratégicamente por la reproducción ampliada de la vida de sus miembros.*<sup>88</sup> Dicha reproducción se logra en parte mediante el consumo de su propia producción (mediado o no por intercambios mercantiles entre agentes de este subsistema), en parte mediante la obtención de mayores ingresos en su intercambio con el sector capitalista, especialmente con el sector de las PYMES (venta de bienes, servicios y trabajo asalariado), pero también mediante el desarrollo de relaciones comunitarias y sociales y estilos de vida de otra calidad.

Para visualizar la economía popular como *tercer polo* (y no como receptáculo asistencial) de la economía, es necesario pensar la economía metropolitana como compuesta por tres subsistemas económicos, y a la vez tres lógicas de la *acción económica*:

| Sub-sistema                 | lógica/sentido                 | agentes                                     |
|-----------------------------|--------------------------------|---------------------------------------------|
| <i>economía empresarial</i> | acumulación de capital         | empresas, sus redes y aparatos ad hoc       |
| <i>economía pública</i>     | acumulación y legitimación del | organizaciones del estado, partidos políti- |

<sup>88</sup>El concepto de "reproducción ampliada" es clave: no se refiere a la satisfacción sin límites de las necesidades que introyecta el capital, sino a una expansión sin límites de la calidad de vida, incluidas las relaciones comunitarias y sociales, las capacidades humanas y su realización, lo que requiere consumos pero no se agota en él, y en todo caso no significa *consumismo*. Ver: J.L. Coraggio, Desarrollo Humano, Economía Popular y Educación, Editorial AIQUE-IDEAS, Buenos Aires, 1995 (Desenvolvimento humano e educação, Cortez Editora, Sao Paulo, 1996). Sobre el carácter histórico y el papel del consumo como motivación, es útil una lectura crítica de Robert Bocock, El consumo, Talasa Ediciones, Madrid, 1995; también el artículo de García Canclini citado más arriba.

|                         |                                  |                                                     |
|-------------------------|----------------------------------|-----------------------------------------------------|
|                         | poder                            | cos, redes y aparatos ad hoc                        |
| <b>economía popular</b> | reproducción ampliada de la vida | unidades domésticas, sus redes y aparatos ad hoc 89 |

*En síntesis, definimos la economía popular como un subsistema que vincula y potencia (mediante relaciones políticas y económicas desarrolladas sobre un sustrato de relaciones de parentesco, vecinales, étnicas, y otras relaciones de afinidad) las unidades domésticas populares (unipersonales, familiares, comunitarias, cooperativas) y sus organizaciones particulares y sociales relativamente autónomas. Su sentido está dado por la reproducción transgeneracional ampliada de la vida (biológica y cultural) de los sectores populares.90*

89Forman parte de la economía popular todas las unidades domésticas que no viven de la explotación del trabajo ajeno, ni pueden vivir de la riqueza acumulada. Sus miembros deben *continuar trabajando* -como asalariados o por cuenta propia- para realizar expectativas medias de calidad de vida o sólo cuentan con jubilaciones o pensiones por una vida realizada como trabajadores.

90 Esta definición se diferencia en varios aspectos de otras que utilizan el mismo término: **i)** no se presupone que, vista como agregado macroeconómico, la economía popular esté estructurada en base a relaciones de determinada calidad (reciprocidad completa, solidaridad unilateral, no monetización, no mercantilización, etc.); **ii)** no se reduce la economía popular a "establecimientos", separados material o funcionalmente de la unidad doméstica popular, ni menos aún a las microempresas, sino que su denominador común es que son unidades domésticas populares o sus formas económicas *ad-hoc*, también subordinadas a la lógica de reproducción ampliada de dichas unidades; **iii)** La economía popular incluye, también, los elementos complejos que surgen como resultado de la cooperación/competencia económica *entre* unidades domésticas: las redes de ayuda mutua, las redes de abastecimiento o comercialización conjunta, las organizaciones corporativas reivindicativas, las organizaciones de gestión comunitaria de servicios, las instancias gremiales o comunitarias de regulación económica, los centros de investigación, educación o

Cuando el capital-dinero se cambia por los servicios de recursos humanos, éstos suelen denominarse "capital humano". Pero desde la perspectiva de la economía popular, el *capital humano* no es visto como un objeto externo -que se puede comprar y explotar como recurso productivo subordinándolo a una lógica de acumulación- sino como un acervo inseparable de la persona, de la unidad doméstica y, por extensión, de la comunidad y la sociedad, cuyo desarrollo incluye *de manera inmediata* la mejoría en la calidad de vida de sus miembros.

Para esta concepción del capital humano colectivo, *la política estratégica es la inversión en educación* (formal, no-formal e informal), dirigida a la expansión sistemática de las capacidades, destrezas y habilidades de sus portadores. Si vemos al capital humano como una categoría comparable a la del capital, en el sentido de que es capaz de autodesarrollo por su propia dialéctica interna, surge otra visión de la educación. Dicha educación, para ser eficiente, debe ser *una autoeducación, lo*

*que incorpora en el capital humano una dinámica de autodesarrollo, convirtiéndolo en una entidad que se expande cualitativamente sin requerir siempre renovadas inversiones externas.* Esto supone que: **i)** se incorpore al capital humano no sólo las habilidades para hacer sino también las habilidades para aprender (el "aprender a aprender"), de modo que en su propio funcionamiento vaya superándose, incorporando o generando conocimientos útiles superiores o actualizados, en un proceso de aprendizaje vinculado a los procesos prácticos de transformación cada vez más compleja de la realidad; **ii)** la estructuración del capital humano incluya como aspecto interno

asesoría que le sirven, etc.; **iv)** las unidades domésticas populares son vistas como unidades que también (re)producen y venden la fuerza de trabajo asalariada.

funciones, (institucionalizadas y organizadas con autonomía relativa), de investigación, educación y capacitación, recuperando, potenciando científicamente y difundiendo libremente los resultados de su experiencia; **iii)** la propia eficacia del capital humano realimente la motivación de sus miembros, dando lugar a nuevas necesidades -educativas y no educativas- y a la vez le permita obtener los recursos materiales para autosustentarse.

En esta concepción, *el capital humano es una categoría social dialéctica*, cuyo desarrollo es inseparable del sentido y el accionar económico de los individuos y grupos articulados en la economía popular. Invertir en el capital humano equivale a invertir en el desarrollo de la economía popular. El capital humano alcanza su máximo desarrollo cuando es capaz de reproducir las condiciones de su continuada expansión. *Siendo la economía popular un subsistema económico regido por la reproducción ampliada de su capital humano (y no por la acumulación del capital monetario), su desarrollo -y su contribución al desarrollo de los otros sectores de la economía- dependerá del cambio de calidad de dicho capital.*

Los recursos de las unidades domésticas y sus extensiones *ad-hoc* no se limitan al posible despliegue de energía de trabajo y a sus elementos intangibles (destrezas, habilidades y conocimientos técnicos, organizativos, etc.), sino que abarca también los *medios de producción y reproducción en que el conocimiento se encuentra objetivado* (tierras, vivienda/local de habitación, producción o venta; instrumentos e instalaciones productivas; artefactos de consumo; etc). A nivel del conjunto de unidades domésticas, se agregan otras relaciones y recursos colectivos: tierras e infraestructura de uso común, centros y redes de servicios comunitarios, organizaciones corporativas y sociales, etc.

Esos medios materiales, organizaciones y capacidades son formados, acumulados o apropiados en función del objetivo de la reproducción de la vida, en condiciones tan buenas como sea posible, dentro de cada marco cultural. Como ya dijimos, esa "acumulación" no responde a las leyes de la acumulación capitalista de valor. Aunque algunos de sus elementos puedan tener un valor redimible en el mercado, predomina su valor de uso o su carácter de reserva de valor para eventuales emergencias.

Las actividades económicas (mercantiles y no mercantiles) intra-economía popular tienen un peso importante dentro del total de la economía urbana, pero muchas de esas actividades cumplen a nivel macrosocial un papel redistribuidor más que creador de riqueza (la intermediación informal "socialmente innecesaria", por ejemplo). Aún así, no puede postularse que este subsistema sea una "economía de solidaridad" en el sentido de que dichas relaciones sean predominantemente solidarias y no competitivas.<sup>91</sup> El grado y las formas de solidaridad difieren entre casos y coyunturas local o nacional específicas.

La fascinación moral por la comunidad - presente en las propuestas que idealizan la cultura popular, lo cotidiano y lo local- sólo puede sostenerse racionalmente si se piensa en el *modelo de comunidad aislada*, cuyos miembros están vinculados por múltiples lazos necesarios para su sobrevivencia. Pero, conceptual y realmente, la categoría "comunidad" supone la existencia de "los no pertenecientes a la comunidad", o de "las otras" comunidades, para cuyos miembros no se aplican los mismos valores y reglas de comportamiento que para los integrantes de la propia comunidad. "Los otros" pueden

---

<sup>91</sup>Para otro punto de vista, ver: Luis Razeto, "Sobre la inserción y el aporte de la economía de solidaridad en un proyecto de transformación social", en Haak, Roelfien y Díaz (Eds.), *Estrategias de vida en el sector urbano popular*, FOVIDA/DESCO, s.l., 1987.

muy bien ser vistos como enemigos o aplicárseles reglas de intercambio muy alejadas de la reciprocidad generalizada. En una ciudad puede llegarse a la apropiación de tierras urbanas ocupadas por otras comunidades por la vía armada, a la competencia exacerbada por recursos públicos, o a la lucha ideológica o étnica con el vecino.

A la vez que otras relaciones pueden sostener los intercambios materiales (como las de autoridad, o las de poder político, reflejadas en diversas formas de clientelismo y compadrazgo), son pocas las comunidades existentes en América Latina que no están ya sobreconformadas por la cultura occidental moderna, donde priman el mercado y el Estado, produciendo una despersonalización del intercambio de mercancías, la formación de una ciudadanía de individuos (por rudimentaria que ésta sea) y la introyección de relaciones y valores de poder económico y político.<sup>92</sup> La introyección de estos valores ha debilitado la fuerza de las relaciones de parentesco u otras constitutivas de las comunidades primarias. Sin embargo, estamos precisamente en un momento en que se retraen los mecanismos de integración del mercado capitalista y del Estado nacional, por lo que puede darse una revitalización de esos niveles comunitarios.

Por todo esto, nos inclinamos a pensar que, al considerar la promoción de una economía popular, es pertinente investigar en cada caso las contradicciones y articulaciones existentes entre redes de "solidaridad" y entre éstas y los intereses individuales. Podemos anticipar que en las grandes ciudades se dará un entrecruza-miento de diversas comunidades, entre otras: **i)** las basadas en la pertenencia a una raíz común, étnica o territorial (como los barrios en que van asentándose inmigrantes provenientes

de una misma región o comarca); **ii)** las vecinales (por el contacto cotidiano en la zona de residencia, por servicios u otras condiciones colectivas locales compartidas como usuarios y/o gestores); **iii)** las redes de intercambio no mercantil o de ayuda mutua; **iv)** las redes de intercambio mercantil colectivo ("comprando juntos", venta de productos similares a través de redes comunes); **v)** las instituciones de representación social o política (sindicatos, corporaciones, movimientos sociales, gobiernos municipales); y **vi)** los movimientos ideológicos (religiosos, políticos) y culturales (ecologistas, de música rock).

En términos de Agnes Heller<sup>93</sup>, la cuestión de fondo es que en las sociedades en desarrollo hay diversas formas y niveles de integración, que van más allá de la sumatoria, enfrentamiento o coexistencia de comunidades diferenciadas. Así, la sociedad urbana, al entrelazar identidades y actividades muy diversas, plantea una superación moderna de las limitaciones de la comunidad, basada en intensas relaciones interpersonales "locales" entre unidades domésticas ligadas por relaciones de parentesco, territoriales o incluso culturales en sentido más amplio (idioma, ancestros comunes, etc.). Tal superación requiere la relativa subsunción de identidades y formas de existencia tradicionales, mediante su reconformación y adecuación a los valores y normas de participación en agregaciones más heterogéneas. La cuestión abierta es qué relación guardará lo nuevo y lo viejo en un proyecto de desarrollo (y no de mera substitución) de la economía popular.

El desarrollo de una economía popular supone superar el desencuentro entre la cultura popular y el conocimiento científico. Una condición para superar este desencuentro es que el pensamiento teórico

<sup>92</sup> Ver: García Canclini, *Las culturas populares en el capitalismo*, Nueva Imagen, México D.F., 1989.

<sup>93</sup> Ver: Agnes Heller, *Sociología de la vida cotidiana*, Ediciones Península, Barcelona, 1977.

se alimente y corrobore dentro de un proceso práctico y también autoeducativo: *la continua búsqueda y puesta a prueba empírica de formas -estrategias y mecanismos- más eficaces para resolver los problemas de la reproducción cotidiana. Si, como creemos, dicha búsqueda indica que esas formas alternativas están asociadas a valores, a instituciones, y a una distribución del poder diversa a la existente, se hará evidente la necesidad y sentido de conjugar las reformas económicas con reformas políticas y transformaciones culturales.* Este proceso de búsqueda conjunta por parte de intelectuales, técnicos y las bases populares y sus organizaciones, requiere habilidades comunicativas que también deben desarrollarse expresamente.

Conjugando un proceso de experiencias exitosas con un proceso de autoreflexión, se puede dar ese proceso colectivo de aprendizaje de unos y otros. En esto ayuda *la existencia de una tendencia objetiva a la ampliación continua de la gama de situaciones que cuestionan el mundo de la vida, es decir, lo inconsciente y por tanto incuestionable, en la medida que se emprende un cambio importante de las propias condiciones de vida. Esto da lugar a un enriquecimiento también continuo de la concepción del mundo por parte de los sectores populares y al planteamiento de objetivos cada vez más ambiciosos, sin por ello abandonar el pragmatismo característico de la vida cotidiana.*

Como se indica, ese proceso se acelera si cabalga sobre *experiencias económicas exitosas*, que van dando seguridad para emprender otras tareas. Los aspectos subjetivos, fundamentales para la constitución de un sujeto popular heterogéneo, internamente democrático, no pueden ser presupuestos ni separados de los materiales, sino que son un resultado que sólo puede lograrse mediante el arduo proceso de comprensión y resolución de los problemas inmediatos que van progresivamente

planteando los sectores populares.

En todo caso, este proceso no puede invertirse, comenzando por el resultado, hecho modelo, que la teoría prefigura. Una *teoría* de la economía popular no puede ser ni el detonante ni lo que caracterice una propuesta popular. Porque en el punto de partida contamos apenas con hipótesis insuficientemente fundadas como para orientar sin errores una intervención macrosocial, que incluso no han sido puestas a prueba en su capacidad de sistematizar las experiencias existentes en el continente. Corresponde que esas hipótesis, por tanto, sean conscientemente asumidas como tales y puesta a prueba con responsabilidad.<sup>94</sup>

El punto de partida es, también *la cultura popular*: el saber práctico, los valores, los hábitos, las actitudes, las autojustificaciones, las visiones del mundo, así como los objetivos y prácticas económicas, sociales y políticas de los sectores populares. Es una cultura heterogénea, resultante de la compleja interacción entre las estrategias de dominación y las de resistencia a esa dominación. Contiene las contradicciones heredadas de la introyección de valores orientados por el ascenso social cuando su logro era posible sólo para una parte de la sociedad. Contiene, como rasgo duro que debe ser transformado, tendencias individualistas de los sectores medios que no corresponden ni con las posibilidades reales de autorealización ni con la interdependencia real entre las situaciones de los diversos estratos sociales.

*Partir de ese sustrato socio-económico-cultural, donde el pragmatismo y el inmediatez se han acentuado en el*

---

<sup>94</sup> En esto, las ONGD que contribuyen a diseñar programas de desarrollo popular tienen la enorme responsabilidad de velar por su viabilidad, lo que va más allá de satisfacer las exigencias de las agencias donantes o financieras.

*contexto de crisis, requiere combinar (a) la acción comunicativa en busca de un proyecto de desarrollo participativo, con (b) la acción orientada instrumentalmente a mejorar de inmediato y de manera evidente las condiciones de reproducción material.* Es esencial entonces no aceptar una separación entre lo simbólico y lo material. Se trata de participar en la definición del sentido de las nuevas políticas estatales, de los organismos internacionales, de las ONGs, y también de incidir -con conocimiento y con recursos materiales- en potenciar las prácticas económicas que experimentan cotidianamente los sectores populares. En el proceso de esa práctica renovada podrán ir emergiendo nuevas instituciones, nuevos valores, nuevas visiones del mundo y de sus posibilidades.

*Cultura popular y economía popular deben entonces desarrollarse conjuntamente.* No se trata de pugnar por nuevas instituciones y valores, según una racionalidad práctica,<sup>95</sup> en el "frente cultural", mientras se trabaja instrumentalmente en el "frente económico", para lograr la sobrevivencia material. Se trata de ir avanzando en un proceso multivariado de aprendizaje y formación, donde la práctica de reproducción económica contribuya a generar nuevos valores e instituciones y el trabajo cultural vaya facilitando el cambio de perspectiva económica.

Esta tarea compleja sólo puede ser emprendida por múltiples agentes (políticos, promotores del desarrollo, dirigentes sociales y corporativos, asistentes sociales, investigadores, educadores, técnicos y profesionales, artistas, comunicadores, pastores) incluidos en un amplio movimiento cultural, que abarque múltiples dimensiones de la acción social y formas organizativas -tradicionales y

nuevas-, que incluya múltiples identidades de lo popular, que tolere ritmos no sincronizados de avance -admitiendo numerosos puntos de iniciativa, que puedan incluso turnarse en mantener el dinamismo, sin apelar a una prematura y tal vez inconveniente centralización, mientras la experiencia se va decantando y la reflexión va haciendo inteligible el movimiento de conjunto a la vez que se desarrolla un nuevo paradigma social.

### **3. ¿Será viable la economía popular?**

La viabilidad del cambio social raramente está dada previamente, más bien es algo a construir dentro del proceso de cambio mismo. La nueva política urbana debe desarrollar en su propia práctica las condiciones de su posibilidad. Pero las propuestas deben pasar al menos el test de la plausibilidad. Una primera duda es si es posible constituir tal sub-sistema sin pretender la grandiosa tarea de sustituir al sistema capitalista. La respuesta es que el objetivo inicial es aprovechar las tendencias a la dualización y las necesidades de legitimación de dicho sistema para constituir estructuras capaces de interactuar con las fuerzas destructivas del mercado capitalista y a la vez resistirlas. Otra duda es si el imperativo de la gobernabilidad, junto con los límites morales y políticos que se plantea la sociedad global emergente, podrán imponer al capital el respeto a una economía popular parcialmente resguardada de su fuerza competitiva. Al respecto, la respuesta es que si bien se puede argumentar moral o políticamente en pro de políticas favorables a la economía popular, la correlación actual de fuerzas hace necesario mostrar su eficacia económica y social para sostener la legitimidad y viabilidad de tal resguardo. Pero es necesario reconocer que las condiciones para poder llegar a experimentar esa eficacia como subsistema no son pocas ni fáciles, y requieren un proceso

---

<sup>95</sup> En el sentido de J. Habermas. Ver: Thomas Mc Carthy, La teoría crítica de Jürgen Habermas, Tecnos, Madrid, 1987.

políticamente defendido. Lo que parece llevarnos al punto inicial.

No hay opción: desarrollar donde no existe un subsistema de economía popular metropolitana autosustentada no es una tarea que pueda limitarse a una suma de microintervenciones. Se requieren importantes recursos iniciales y suficiente tiempo para desarrollar otras estructuras e instituciones económicas que le permitan superar su estado fragmentario y conformar un subsistema, orgánicamente integrado pero abierto, cuya actividad productiva pueda satisfacer directamente parte de las necesidades de los sectores populares pero también *competir exitosamente por las voluntades de los consumidores en segmentos del mercado global, ocupar a los excluidos y generar los ingresos monetarios necesarios para articularse a través del mercado con el resto de la economía, así como el excedente económico necesario para sostenerse y ampliarse sobre sus propias bases*. Esto no significa autosuficiencia, ni mucho menos la clausura de comunidades locales (aunque el desarrollo local puede ser una idea movilizadora de recursos y voluntades), pues requiere intercambios *regulados* con la economía del capital y la pública.

Lograr esa organicidad es una cuestión que no puede dejarse librada al decantamiento del mero juego económico ni suponerse que se logrará con un acompañamiento ideológico al mismo tipo de proyectos aislados que hoy predominan. *En esto radica una diferencia entre la propuesta de promover desde las regiones metropolitanas una economía popular y la de proseguir agregando a la sumatoria de microproyectos locales. Promover la conformación de un subsistema de economía popular metropolitana implica también trabajar con microproyectos, pero operando al mismo tiempo sobre las macrorrelaciones e instituciones que velan por el conjunto (regulación de*

*intercambios, justicia económica, representación colectiva, redes de financiamiento, sistemas de formación y capacitación, sistemas de investigación y control de calidad, etc. etc.), operando simultáneamente en las diversas partes de un todo en vías de conformación.*<sup>96</sup> Implica invertir recursos importantes en el desarrollo, consolidación y alimentación de redes que articulen, comuniquen y dinamicen la multiplicidad de emprendimientos y micredes populares. Implica, por ejemplo, canalizar recursos de investigación y asesoría técnica de las universidades a la conformación de centros tecnológicos que alimenten y estimulen esas redes *de manera permanente*, expandiendo la frontera de lo posible para sus agentes privados o públicos. En particular ha sido ampliamente reconocida las limitaciones de las administraciones locales para asumir las nuevas funciones; en esto el sistema educativo y de ciencia y técnica deberá jugar un papel fundamental para desarrollar y actualizar las capacidades requeridas, pero estas deberán estar al servicio de *otro desarrollo* desde lo local. Es más, para esta perspectiva, los actuales municipios sólo pueden ser eficaces como instancias descentralizadas de un *gobierno metropolitano*, algo de difícil constitución dado el interés que prácticamente todas las fuerzas políticas asignan a la permanencia de la fragmentación.<sup>97</sup>

La repetida experiencia de emprendimientos que no pueden sobrevivir, cuando la ONG o el programa que los gestó los deja librados a sus propios medios, habla de un sistema

---

<sup>96</sup>Por ejemplo, supone anticipar que una economía popular metropolitana debe nacer equitativamente articulada con la economía popular de su región de influencia inmediata, en particular la rural, por las necesidades complementarias que pueden resolver en su articulación y para regular la competencia por recursos no renovables.

<sup>97</sup>Sobre esto, para el caso de Buenos Aires, ver: Néstor Lavergne, El escamoteo de Buenos Aires. La cuestión de la autonomía, Prendergast Editores, Buenos Aires, 1995.

de instituciones, entre ellas el mercado, estructuralmente hostiles al surgimiento y desarrollo de tales emprendimientos. Esto debe ser reconocido, e institucionalizados los mecanismos para contrarrestar los efectos innecesariamente destructores del proceso de selección darwiniana que motoriza el mercado. El proceso histórico de conformación de nuestras naciones constituyó sistemas legales pretendidamente universales pero en realidad pro-empresariales y sesgados contra la economía popular y sus instituciones. Por eso se requieren reformas jurídicas mayores para facilitar el surgimiento de las nuevas instituciones económicas.<sup>98</sup>

Además, para que estas nuevas estructuras *jurídicas y económicas* no sean subsumidas por la lógica del capital y la del poder político a él asociado, es necesario también emprender una profunda transformación *cultural*, de los valores sobre la buena vida, la justicia, el trabajo, la democracia y los límites de la legitimidad en el ejercicio del poder.<sup>99</sup> La equidad no es un factor que se puede *agregar* -como propone la CEPAL- a la transformación productiva, sino que tiene que encarnarse en nuevas estructuras económicas. Si se pretende realmente encontrar una solución permanente a los problemas del desempleo, la precariedad y la exclusión, no podrá reducirse la acción a microprogramas ni a políticas sectoriales de empleo dentro de las mismas macroestructuras.

Se requieren reformas estructurales en los sistemas fiscales regresivos, y el control participativo de los recursos públicos, hoy librados a concertaciones entre las cúpulas

políticas y las corporativas. Se requiere desarmar las estructuras de poder coercitivo (incluida la creciente fuerza de las mafias), que intimidan la libre expresión e incluso la libre actividad económica de las mayorías. Se requiere un cambio en la cultura política, un rechazo ético al chantaje clientelista y a la corrupción, hoy mal justificada por criterios de eficacia. Se requiere liberar a los gobiernos locales de la tenaza de la maquinaria partidaria electoralista de orden nacional sin recaer en los caciquismos locales.

Se requiere también un pluralismo efectivo en los medios de comunicación de masas para generar y proponer otros valores y estilos de vida a la población, apelando a los mejores valores que ha desarrollado la sociedad humana y evitando las respuestas chauvinistas o fundamentalistas antimodernistas. Se requiere la organización y el ejercicio de un poder económico popular en el mercado, que apuntale la competitividad de la producción popular. Se requieren mecanismos de control de la calidad de esa producción, desarrollando los mejores valores del artesanado: el orgullo por el producto del propio trabajo, la valoración de la creatividad, la vinculación honesta con el usuario, la búsqueda de los términos justos del intercambio, la valoración de la cooperación y del autocontrol a nivel social, evitando desatar procesos destructores y alienantes.

Tales frentes de acción sólo pueden encararse sinérgicamente si, de la multiplicidad de acciones públicas y privadas orientadas a resolver las necesidades inmediatas de las mayorías, emerge un movimiento complejo, pluralista y heterogéneo -por sus actores y por la libertad y diversidad de sus iniciativas-, que comparta un paradigma de acción social transformadora. Sólo en ese contexto cobrarían nuevo sentido y se potenciarían la multiplicidad de políticas y programas dirigidos a los sectores populares.

---

<sup>98</sup>En esta misma línea, ver: Roberto Mangabeira Unger, *A alternativa transformadora. Como democratizar o Brasil*, Editora Guanabara Koogan S.A., Rio de Janeiro, 1990.

<sup>99</sup>Sobre esto, ver: Jorge R. Seibold SJ, "Imaginario social, trabajo y educación. Su problemática actual en medios populares del Gran Buenos Aires", San Miguel, 1997 (mimeo).

En América Latina, el desarrollo humano requiere pero no puede reducirse a cubrir el acceso a medios de vida de primera necesidad. Tampoco puede lograrse con intervenciones puramente ideológicas para inculcar nuevos valores. Economía y cultura deben articularse sinérgicamente en intervenciones que generen recursos y relaciones sociales acordes. *Cómo* se accede es tan importante como *cuánto* se obtiene y para lograr *qué* clase de vida. Ni el consumismo ni la caridad son la vía para un cabal desarrollo humano. Pretender lograr todos estos cambios supone otro proyecto económico pero también político-cultural y un amplio movimiento que lo sustente de manera congruente en la escena política y en las búsquedas colectivas de resolución a los problemas urgentes de cada localidad o grupo, articulando los esfuerzos de desarrollo desde lo local dentro de una perspectiva macrosocial del desarrollo.<sup>100</sup>

En esto será fundamental la posición estructural de la capa de dirigentes sociales y políticos tanto como de los técnicos, promotores, investigadores y tantos otros agentes que operan como mediadores desde ONGs, organizaciones sociales, centros educativos, asociaciones culturales, iglesias, movimientos sociales, etc.

Un “Tercer Sector”, conformado por iniciativa de una capa de mediadores entre la economía popular y las economías empresarial (por ejemplo: filantropía) y pública (ejemplo: ONGs que canalizan recursos públicos en la gestión tercerizada de programas sociales), tenderá a convertirlos en parte de la élite, funcional en última instancia a la reproducción de un sistema dual. Si, en cambio, dichos mediadores son subsumidos por la lógica de la economía popular, que requiere también de sus propios intelectuales, profesionales y técnicos orgánicamente incorporados a un

proyecto de transformación, se fortalecerán las posibilidades de una respuesta efectiva no sólo al desempleo y la flexibilización del trabajo sino al proyecto hegemónico del capital global. Esto no es contradictorio con la viabilidad y la competitividad en el mercado global, sino que puede permitir lograrlas sobre bases de una mayor cohesión social, capacidad de autosustentación económica y estabilidad política.

Los economistas progresistas enfrentan el problema de hacer frente a la ortodoxia neoliberal -que propone una acción de gobierno limitada a garantizar el marco macroeconómico pero deja librado al mercado determinar qué sectores podrán ejercer efectivamente sus derechos humanos o qué regiones o países se desarrollarán o desaparecerán-, como el problema de la articulación entre un sistema de intervenciones que alienten o permitan decisiones microeconómicas eficientes y que promueven el desarrollo productivo y una mayor equidad social, por un lado, y una macroeconomía que sostenga los equilibrios identificados con la estabilidad del sistema de precios y el crecimiento, por el otro.<sup>101</sup> Pero esto no es sólo el problema de construir dos modelos congruentes, de modo que, al menos teóricamente, la agregación de esas decisiones microeconómicas sea compatible con los balances macro. El “problema de la agregación” es también cómo construir un proyecto social que permita agregar social y políticamente las microintervenciones aisladas en un sistema orgánico, gobernado con estabilidad por fuerzas representativas del interés mayoritario y capaz de definir reglas del juego que faciliten comportamientos e iniciativas favorables a ese proyecto, en lugar de serles hostil. Por su peso y por su capacidad de generar sinergias imprescindibles, las sociedades

---

<sup>100</sup>Ver: J.L. Coraggio, “La agenda de desarrollo local”, en J.L. Coraggio, Descentralización: el día después..., (op.cit).

---

<sup>101</sup>Ver: Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía, CEPAL/NUU, Santiago de Chile, 1996.

metropolitanas pueden contribuir, como actores protagónicos, al proceso de consolidación de un proyecto de acción colectiva que, redefiniendo el alcance de la política urbana y sin perder la fuerza derivada de la movilización desde las bases locales, contribuya a redefinir las macropolíticas hoy reinantes.



# 4 LA GOBERNABILIDAD EN GRANDES CIUDADES: SUS CONDICIONES ECONÓMICAS (con especial referencia a la Ciudad de Buenos Aires)<sup>102</sup>

JOSÉ LUIS CORAGGIO  
(Octubre 1997)



## 1. A manera de Introducción: sobre barcos y ciudades sin rumbo

En la agenda de las ciencias sociales se viene dando una sofisticada discusión sobre asuntos de gobierno que toma en parte la forma de nuevos matices (y diferencias importantes) entre los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. En parte por sus emisores originales y en parte por el predominio de la racionalidad instrumental, tal discusión no puede eludir ciertos ribetes tecnocráticos. Antes que pretender entrar en ese debate, quiero iniciar esta ponencia apelando a un recurso mucho más simple para entrar en tema: la metáfora del gobierno de un barco en la tormenta.

Un barco *gobernado* es uno que tiene

instrumentos de propulsión y navegación - motores o velas, timón, etc.- accionados por una estructura de comando y acción - capitán, oficiales, marineros- que los utiliza para incidir en los movimientos del barco ante las condiciones cambiantes, a veces compensando, otras acompañando, el juego de fuerzas externas. Las decisiones que se toman pueden tener, por momentos, objetivos puramente tácticos (mantener el barco a flote, cualquiera sea la dirección en que se desplaza, hasta que cambien las condiciones de tormenta), pero su *gobierno* supone un objetivo estratégico (llegar a determinada meta en determinado tiempo) que marca el rumbo y ritmos de marcha que debe llevar el barco en cada posición.

Un barco *a la deriva* es un barco inerme, pasivo, sin gobierno, llevado por fuerzas externas -oleaje, vientos, corrientes marítimas- en direcciones que un observador externo podría incluso hasta predecir, dada la trayectoria anterior registrada y la dirección y fuerza de los factores externos imperantes en el momento de la observación. Llegar a una meta elegida se vuelve aquí ilusión, la sobrevivencia se vuelve sentido. Algunos factores estructurales del barco pueden incidir pero muy marginalmente en la predicción de la trayectoria futura, salvo en la posibilidad del hundimiento...

Siguiendo con la metáfora (alimentada por tantas películas y novelas sobre naves en peligro), en barcos con suficientes recursos y bien gobernados debe esperarse, incluso en medio de grandes tormentas, que se mantenga -dentro de correcciones tácticas- el rumbo que conduce a la meta. El fracaso táctico o la incertidumbre respecto al rumbo pueden poner en cuestión quién dirige el barco o la misma estructura de dirección (hacerla más vertical o asambleísta). Pero salvo que la tripulación se maneje por cábalas, difícilmente se llegará a la conclusión de que el mejor método es dejarse llevar por las fuerzas externas -ir a

<sup>102</sup>Versión revisada de la ponencia presentada en el Symposium sobre "Metrópolis, desigualdades socio-espaciales y gobernanza urbana: reflexiones comparativas", XXI Encuentro Anual de ANPOCS, Caxambú, Minas Gerais, 21-25 de octubre de 1997.

la deriva- salvo que se hayan perdido todos los instrumentos de gobierno del barco.

¿Tiene sentido hablar del gobierno de un barco a la deriva? Aún bajo esas condiciones hay decisiones que tomar, recursos que asignar, una sobrevivencia y un orden que sostener en el barco, una especie de gobierno local, restringido. Ir a la deriva genera incertidumbres y ansiedades que pueden provocar problemas de convivencia en el barco, y el sentido y estilo de su gobierno interno sigue siendo importante. Así, si ante la escasez de recursos se mantiene o acentúa una distribución desigual -los oficiales comen pavo y champaña, los marineros galleta con agua- es previsible una revuelta. El capitán tiene a su alcance varias tácticas posibles: acentuar el rigor del reglamento interno y subir las penas, tratando de reprimir cuestionamientos o acciones “subversivas”; insistir con tono de profeta en que el barco llegará a la meta ansiada; apelar a un programa para mantener la moral, haciendo lavar “voluntariamente” la cubierta del barco, pintarlo y repintarlo, organizar rifas de pavos o restos del pavo, organizar juegos competitivos diarios, proyectar películas alienantes u otras actividades distractivas para “mantener la moral” de la tripulación, pero que no tienen nada que ver con el rumbo del barco. En todo caso, el tiempo se vuelve parámetro fundamental: ¿cuánto se puede seguir así, sin rumbo?

Las ciudades no son barcos a la deriva, ni la ciudadanía es tripulación, ni el mercado global es un océano. Pero se les asemejan. Pareciera que llegamos al fin del siglo habiendo perdido la convicción de que es posible autodirigirse en un rumbo elegido. Se nos dice que el mercado-océano no está siendo agitado por nadie que pueda ser hecho responsable y sobre quien se pueda influir, sino que su furia destructiva es un puro proceso natural, y que pretender cambiar el sentido de las fuerzas del mercado-oleaje desde la ciudad-barco sólo

llevaría a una segura destrucción. Los gobernantes de turno apelan a la ineluctabilidad del destino o a la fe en las fuerzas libres de la economía, dejando las ciudades a la deriva, reduciendo su gestión a la de acomodar el barco, barrerlo y pintarlo de manera eficiente para ponerlo presentable y atraer “inversores” con víveres frescos.

Esa gestión de acomodo al nuevo estilo de desarrollo tecnológico y al proceso de globalización del mercado capitalista escinde la ciudad-barco en dos cubiertas de distinto nivel: la “ciudad alta”, selección de la crema del mercado, eficientemente organizada e integrada dinámicamente al mercado mundial, ocupada por una élite próspera y segregada que come pavo con champaña, y la “ciudad baja”, verdaderas galeras conformadas por el resto de la ciudad, mayoritario, inorgánico, descapitalizado, lanzado a la inseguridad como modo de vida, plagado de problemas sociales y fuente de preocupación sistémica, sea por razones éticas o electorales. ¿Fin de la metáfora?

Tal dualización parece manifestarse en dos modelos separados pero efectivamente complementarios de discurso y gestión. Para la “ciudad alta”: planificación estratégica y concertación, privatización y transnacionalización de los servicios, políticas públicas de inversión en infraestructura para asegurar su competitividad, valores exitistas ligados al crecimiento y la competitividad. Para la “ciudad baja”: gobernabilidad y políticas sociales focalizadas, compensatorias y de contención del estallido social, autoayuda y autogestión local, manejo clientelar de los recursos, valores de sobrevivencia para “los más aptos” y solidaridad para los rechazados y desvalorizados socialmente por el mercado. La ciudad alta y la baja se conectan mediante intercambios desiguales y asimétricos y también por relaciones simbólicas complejas, donde coexisten “la

amenaza de violencia que viene de abajo” con “la filantropía de las donaciones que vienen de arriba”.

Sin utopías movilizadoras, sin paradigmas creíbles, debemos buscar en ese campo de contradicciones un nuevo rumbo para nuestras ciudades, que no puede ya ser el que fuera deseable bajo el modo de desarrollo industrial capitalista protagonizado por la acción combinada de Estado y Mercado. Se requieren proyectos sociales que -aceptando responsablemente la fuerza y perduración previsible de las tendencias a la globalización- tiendan a desarrollar -desde el Estado y la sociedad- el espacio de lo posible. Ampliación que debe priorizar el interés por mejorar las condiciones de vida de las mayorías urbanas, un espectro amplio que no se limita a los segmentos de pobreza absoluta.

No se trata entonces de negar la realidad, ni de ubicarse fuera del sistema global o del espacio de ideas que el mismo admite, sino de ampliar el espacio de lo posible desde la perspectiva del interés de las mayorías. Para una primera hipótesis orientadora del rumbo, podemos aceptar el objetivo de progresar en el Desarrollo Humano, porque, con todas sus limitaciones, esa filosofía inspira una búsqueda de los límites de lo posible mediante un discurso crítico de la realidad contemporánea observable. Por eso no propondremos una alternativa integral al sistema capitalista -eufemísticamente llamado “de mercado”- sino avanzar en la superación de situaciones moral y políticamente insostenibles, desde el interior de los amplios espacios sociales y políticos que abre la misma exclusión económica y política que lo caracteriza en la época actual.

Pero cualquier propuesta que modifique de manera significativa el actual estado de cosas afectará intereses y generará o desarrollará nuevos sujetos y relaciones de poder, lo que la hace -necesariamente-

política. Aunque parezca paradójico, justamente por ser política, en nuestra propuesta afirmaremos la centralidad de lo económico para modificar el actual estado de cosas y sus tendencias. La paradoja se disuelve al advertir que afirmar tal centralidad no implica una actitud economicista sino más bien una perspectiva político-cultural. En cuanto a los sujetos-agentes, rechazamos una opción dicotómica a-priori universal entre transformación desde el Estado o transformación desde la sociedad.

En particular, creemos que, si todavía tiene sentido hablar de un interés general en los países en desarrollo, la promoción de una economía popular urbana (núcleo de nuestra propuesta) es de interés común para un amplio espectro social y político. Esto no significa que esté exenta de contradicciones en relación a las fuerzas actualmente dominantes. Es más, en el juego de esas contradicciones -en especial, aunque no exclusivamente, desde nuestras ciudades metropolitanas- puede contribuirse decisivamente al desarrollo del campo popular y de su presencia efectiva en la escena democrática. A la vez, allí pueden plantearse opciones más dinámicas y autodeterminadas de desarrollo nacional y regional, capaces de inspirar nuevas alianzas estratégicas.

## **2. Buenos Aires metropolitana: una megaciudad en transición**

Esa gran ciudad, usualmente denominada Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)<sup>103</sup> -que en adelante llamaremos

---

<sup>103</sup>Incluye la Capital Federal (aproximadamente 200 km<sup>2</sup>) más lo que en el uso argentino se denomina el Conurbano o Gran Buenos Aires, es decir el complemento territorial contiguo que, junto con la Capital Federal, conforma una mancha urbana continua cuyas 25 jurisdicciones municipales cubren aproximadamente 3900 km<sup>2</sup>. Para un examen riguroso de las diversas definiciones que tienen como referente esta gran aglomeración, ver Eduardo

Buenos Aires a secas- forma parte, junto con México, San Pablo y Río de Janeiro, del grupo mundial de 15 áreas urbanas de más de 10 millones de habitantes (megaciudades). Por su historia como centro metropolitano dentro de la Argentina y como nodo de intermediación con el resto del mundo, y por su masa demográfica y económica, Buenos Aires debería tener potencial para insertarse favorablemente y contribuir a la inserción de Argentina -y de la región más amplia a la que pertenece- en las redes mundiales que constituirán el nuevo sistema global.

Por lo mismo, su coyuntura y su futuro trascienden la problemática local y se convierten en una cuestión política de orden nacional, si es que no internacional. Cómo

---

Passalacqua, Gobierno y Administración del Área Metropolitana de Buenos Aires, (manuscrito en preparación). El proceso de conurbación tiene larga data: "Entre 1914 y 1970, la extensión desborda límites jurisdiccionales y anexa asentamientos urbanos periféricos que refuerzan el capitalino, generando una unidad funcional que pasa de un radio teórico de 13,5 km a 30,7 km". "... en 1915 casi el 80% de la población metropolitana residía dentro de la actual ciudad de Buenos Aires, y ya en 1947 ese porcentaje bajaría al 60%. A fines del siglo, apenas el 25% de la población metropolitana estará dentro del territorio de la Capital Federal." La extensión de transporte urbano y "la venta de lotes a plazos accesibles a la población de bajos recursos" llevaron a que en la zona central predominaran los sectores medios mientras que los sectores de más bajos ingresos se concentraron en la periferia, "característica que diferenciará marcadamente a Buenos Aires de otras metrópolis latinoamericanas" (El Conurbano Bonaerense. Relevamiento y análisis, Comisión Nacional Área Metropolitana de Buenos Aires, Ministerio del Interior, Buenos Aires, 1995.). Recientemente comenzó a darse el fenómeno de las urbanizaciones cerradas o *countries* situados en la periferia, conectados con el centro a través de las autopistas privatizadas, marcando la existencia de dos ciudades: "la de arriba", de mayor accesibilidad y velocidad, y "la de abajo", incluso adicionalmente partida por efecto de esas rutas y barrios cerrados. Ver: Francisco Suárez, "Nuevas tendencias residenciales en la ciudad de Buenos Aires", Carta Económica, Año 9, N° 52, Universidad de Guadalajara, Enero-Febrero de 1997, México, enero-febrero 1997.

se resuelva esa cuestión tendrá fuerte incidencia sobre la Nación en su conjunto y una incidencia significativa sobre la estructuración de nuevas regiones en el sur del continente.

Buenos Aires tiene una posición geográfica, pero ¿tiene una posición estratégica sobre como superar los traumas de la globalización?; tiene una infraestructura de servicios instalada, pero ¿tiene una vocación productiva definida?; tiene una población -crecientemente heterogénea sin duda- capaz de encarnar el tipo de disposiciones y conocimientos que se dice reclama la nueva tecnología, pero ¿tiene una sociedad integrada y una ciudadanía capaz de actuar políticamente para asegurar que la competitividad no se disocie del desarrollo de su calidad de vida?; tiene múltiples instancias administrativas con jurisdicción en su territorio, pero ¿tiene un sistema político de gobierno que permita consensuar o concertar democráticamente un rumbo compartido?

Todas estas cuestiones apuntan a aspectos subjetivos de esa totalidad abierta que llamamos Buenos Aires, y por tanto a las condiciones subjetivas de su gobierno. Aquí plantearemos que -ante el déficit evidente de tales condiciones- el proceso de su superación será inseparable de la lucha por la transformación de su base económica; que el buen gobierno de una metrópolis no puede reducirse a criterios sobre el estilo de gestión de lo público o del juego democrático, sino que debe pasar también la prueba del desarrollo integrador y sustentable de su economía.

### **3. ¿Es Buenos Aires gobernable?**

La idea de gobierno de una ciudad sugiere una dirección común, un sentido subjetivamente planteado y buscado para las múltiples acciones -autónomas en su decisión pero interdependientes por sus efectos- de los miembros de esa sociedad. Si, buscando el sujeto político de Buenos

Aires, supusiéramos que sus casi 12 millones de habitantes se han constituido como ciudadanía con una misma identidad metropolitana, diversas condiciones parecen contradecir esa hipótesis. Así, existe un fuerte clivaje social y cultural entre la Ciudad de Buenos Aires (“la Capital, el puerto, los porteños”) y el Conurbano Bonaerense (parte de la Provincia de Buenos Aires y, por tanto, “bonaerenses”<sup>104</sup>), en particular sus dos cordones de más reciente conformación<sup>105</sup>, algo que se manifiesta incluso en el comportamiento electoral diferencial.

Esto último es en parte producto de la manipulación simbólica de partidos políticos que, en su competencia por votos, mantienen o incluso exacerbaban la contraposición entre la población del Conurbano y el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (la Capital), y entre la población de la Capital y el gobierno de la Provincia del mismo nombre. Instrumento material y no sólo simbólico de tal manipulación ha sido la reciente

institucionalización del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense, que se nutre con recursos nacionales bajo el control del gobierno de la Provincia de Buenos Aires y permite -directamente o mediante la ejecución de programas sociales por parte de los municipios- un control clientelar sobre los pobres del Conurbano, que constituyen la mayor masa de maniobras existente para las elecciones provinciales y nacionales.<sup>106</sup>

Ese estilo de acumulación de poder mediante el control político centralizado se manifiesta también en la decisión provincial de dar una autonomía débil a sus municipios, incluidos los 24 municipios del Conurbano que terminan componiendo un mosaico de administraciones locales aisladas entre sí y tributarias del poder político y administrativo del gobierno provincial. En esto, la reciente autonomización de la Ciudad de Buenos Aires -que ahora elige su Jefe de Gobierno y tiene legislatura propia- marca una tendencia inversa al independizarla del gobierno nacional, y a la vez acentúa la diferenciación entre el gobierno de la Capital y los gobiernos locales de su conurbación.

Por otro lado, es fundamental recordar que, con recursos y problemas muy desiguales, superponen sus jurisdicciones sobre aspectos o segmentos de esta metrópolis: el Gobierno Nacional, la Gobernación provincial, el Gobierno de la Capital y los Gobiernos Locales de los municipios conurbados. ¿Podrá este heterogéneo conglomerado social y su sistema administrativo-político tri-jurisdiccional y

---

104Alternativamente, podría ser inscripta en la contraposición entre “el interior y el puerto”, algo que puede apoyarse en el origen migratorio de una proporción importante de los habitantes del conurbano, pero esto no coincidiría con la apreciación histórica que contraponía la región pampeana como un todo (incluida la Provincia de Buenos Aires) al interior del país. Para un análisis de cuestiones vinculadas, ver Néstor Lavergne, El escamoteo de Buenos Aires. La cuestión de la autonomía, Prendergast Editores, Buenos Aires, 1995.

105La población de la RMBA puede verse como compuesta por la Capital Federal y varios cinturones que fueron extendiendo la mancha urbana y que datan de comienzos de siglo (primer cinturón), 1940-1950s (segundo cinturón) y 1960-1980s (tercer cinturón). Ver. Carlos Rodríguez, “Buenos Aires: Looking for the Light Metropolitan Authority”, University College London, (manuscrito), 1997. Sobre las desigualdades socio-territoriales de Buenos Aires, ver: Gustavo A. Kohan, “Transformaciones de la estructura socio-ocupacional de la Región Metropolitana de Buenos Aires. 1991-1996”, ponencia presentada en este mismo seminario.

---

106Para una mejor comprensión de dicho Fondo, escasamente estudiado, ver: Claudia Danani, Magdalena Chiara y Judith Filc, “El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense: Una aproximación macroinstitucional”, Colección Investigación, Serie Informes de Investigación N° 2, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, San Miguel, 1997.

multi-local articularse y autotransformarse hasta asumir una identidad metropolitana capaz de sostener una acción estratégica ante el sistema global, o será esto una ilusión de intelectuales y técnicos más no de los políticos ni de la ciudadanía?<sup>107</sup> ¿Al respecto, qué papel juega lo político en general y el gobierno de ciudades metropolitanas en particular, en una época en que el mercado avanza decididamente sobre el poder estatal? O, si el rumbo de una ciudad está dado fundamentalmente por su trayectoria económica, en una economía de mercado ¿es posible volver a incluir la definición del rumbo entre las decisiones sujetas al ejercicio de la voluntad política, o éste se limita a la administración interna de una ciudad llevada por las fuerzas del mercado? En todo caso, la cuestión del gobierno de Buenos Aires ¿es una cuestión local, intrametropolitana, o es una cuestión nacional, tanto por su interés como por los procesos en que debe incidirse para resolverla? Si las claves para avanzar en su resolución son económicas, ¿cómo debe combinarse la reorganización de la economía pública, el desarrollo del empresariado capitalista y el desarrollo de un sistema de economía popular, todo lo cual supone un cambio profundo de las prácticas económicas de las mayorías y del estado?

#### 4. Las tendencias en el punto de partida

Para una visión sistémica del mundo global, dada su posición geográfica y la evolución regresiva de su sector industrial, la realización del potencial de Buenos Aires dependerá sobre todo de las nuevas funciones que pueda asumir competitivamente en la red mundial de mercados. Como lo pone Saskia Sassen: *“Junto con la bien documentada dispersión espacial de actividades económicas, han aparecido nuevas formas de centralización*

*territorial de la gerencia y el control de operaciones de alto nivel. Los mercados nacionales y globales, así como las operaciones integradas globalmente, requieren lugares centrales donde se realiza el trabajo de la globalización.”*<sup>108</sup> Si el mercado fuera a determinar cuáles son las funciones que podría asumir Buenos Aires, aun en su papel limitado de ciudad periférica de la red global, la experiencia reciente de inversiones asociadas a la apertura económica puede estar marcando la tendencia que promete en su libre juego.

Así, han mostrado fuerte dinamismo y presencia pública las inversiones asociadas al desarrollo de un centro financiero. Sin embargo, funciona más como factoría periférica que conecta la economía nacional al mercado financiero mundial que como centro de orden global. Esto se manifiesta en que se nutre de inversiones especulativas atraídas por altas tasas de rentabilidad obtenidas en un mercado segmentado y cautivo “protegido” para ellas por el Estado nacional. Sin embargo, esas altas ganancias son justificadas por los mayores riesgos que se corren al invertir “en Argentina”. Pero tales riesgos son en buena medida cubiertos por la decisión política de comprometer la soberanía y el patrimonio nacional como garantía de la deuda externa, por una política macroeconómica que prioriza el sostenimiento de la convertibilidad y los balances que la hacen posible, y por esa afirmación de irreversibilidad de los contratos asociados a la privatización que lleva el nombre eufemístico de “seguridad jurídica”, todas ellas garantías brindadas por un gobierno que propugna que el estado nacional no debe intervenir en el mercado.<sup>109</sup> Un índice de que tales

---

<sup>107</sup>Al respecto, ver Passalacqua (op.cit).

---

<sup>108</sup>Saskia Sassen, *Cities in a World Economy*, Pine Forge Press, Thousand Oaks, 1994, pag.1.

<sup>109</sup>La alternativa de constituirse en un centro financiero intermediario internacional supondría atraer el capital financiero con seguridades adicionales de un paraíso de desregulación. Abierta la competencia por cuál será el centro financiero del

garantías han sido consideradas satisfactorias podría ser la fuerte inversión en fondos de pensión y en la compra de empresas privadas, en particular la reciente ola de compras de bancos por conglomerados internacionales.

Otra fuente de dinamismo evidente han sido las inversiones asociadas a la privatización de los servicios públicos: electricidad, agua y saneamiento, gas, disposición de residuos, correo y teléfonos, radios y canales de televisión, transporte incluidos los ferrocarriles y las autopistas con peaje (a lo que se pretende agregar los aeropuertos), buena parte de los servicios de seguridad social, control de aduanas, etc., así como los centros de comercialización (shoppings, hipermercados), todos asociados a un mercado local que se decidió políticamente dejar cautivo de los comportamientos monopólicos, mediante una política de privatización total sin el contrapeso soberano de una efectiva institucionalización de sistemas de regulación. Mientras la inversión externa esté dirigida al mercado interno, se convierte en una fuerza opuesta a toda revisión futura de parámetros como el tipo de cambio, pues requiere mantener su valor en dólares y tener asegurada la salida de las ganancias.

Se han conformado así estructuras monopolísticas en el sistema bancario (con un crédito personal, productivo y de vivienda, caro y de difícil acceso) <sup>110</sup>, en el sistema de comercialización minorista (y su correlato de ciertos precios tácticamente bajos dirigidos a la destrucción de la

competencia del pequeño comercio y de hecho de la producción nacional por las consecuencias de las políticas de importación de bienes de consumo) y en los servicios urbanos básicos (con alzas de tarifas que aseguren una rápida recuperación de las inversiones y subsidios cruzados que acentúan el alto costo para los sectores medios).

Otro factor es el alto costo de los alimentos y combustibles en un país exportador de alimentos y petróleo, cuyos precios internos se mueven con los del mercado internacional, precios que contienen un alto componente de renta extractiva apropiada por monopolios de la producción o la circulación.<sup>111</sup> Los mecanismos de la renta urbana no regulada, acentuada por las inversiones concentradas en grandes conjuntos urbanos y por la sobrevaloración especulativa, se traducen en mayores costos de la producción urbana y de los alquileres. Para rematar, a esto se agrega una política fiscal basada en la imposición al consumo de bienes y servicios, reflejada en un indiscriminado y regresivo Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 21 por ciento-, todo lo cual genera los altos costos de la canasta básica de sectores medios bajos hasta medios altos, que hacen de Buenos Aires una de las ciudades más caras del mundo.

En ausencia de tasas de productividad excepcionalmente altas, ello incidirá tanto directa como indirectamente (a través del alto costo de vida y de los costos crecientes de políticas sociales compensatorias dirigidas a aliviar las consecuencias del desempleo y la baja de ingresos reales de los trabajadores) en el costo de las eventuales actividades productoras de bienes transables de origen urbano, sin cuyo

---

Mercosur, la ciudad y el país que lo logren quedarán cautivos de las prebendas fiscales y de una política de convertibilidad garantizada, que es lo menos que reclamará el capital financiero para asentar sus inversiones inmobiliarias y fuentes de empleo.

<sup>110</sup> Hay que tener en cuenta que el otorgamiento de tarjetas de crédito ha sido facilitado y que existe un fuerte endeudamiento de la población urbana, resultante del intento de compensar con créditos de consumo la reducción de sus ingresos reales.

---

<sup>111</sup> O por el estado, que no manifiesta mayor interés en que la baja en los precios del crudo se traduzcan en menores precios internos de los combustibles, presionado por recaudar para atender la pesada carga del servicio de la deuda externa.

desarrollo el equilibrio macroeconómico de este modelo se confirmará como altamente vulnerable. Cabe ahora ver si la competencia monopólica comenzará a bajar los precios o llevará a comportamientos colusivos para mantener altas tasas de rentabilidad.<sup>112</sup>

En Argentina hay una sofisticada medición y discusión sobre la evolución de las cantidades de oferta y demanda de trabajo, pero escasa comprensión acerca de los ingresos y en particular de la cuestión: ¿por qué no bajan aún más los salarios? ¿por qué no llegamos a los niveles de los países recientemente industrializados? ¿Por qué seguimos teniendo salarios 10 o 15 veces superiores? Podría aducirse que es por la resistencia social a la pérdida de derechos adquiridos (hoy presentados como “privilegios”). Algo de eso habrá, pero aún nuestros salarios más bajos (sin costos indirectos) por trabajos precarios y sin calificación -en segmentos del mercado donde no hay ningún grado de organización- superan los salarios de un obrero industrial calificado en otros países del mundo. Además de los resabios de resistencia sindical, la “rigidez a la baja” de los salarios puede deberse a requisitos estructurales: los salarios en una sociedad deben cubrir al menos los costos de vida considerados como canasta básica de cada segmento de las clases trabajadoras y, como hemos visto, esos costos contienen hoy un alto porcentaje de bienes y servicios encarecidos por las prácticas que generan rentas monopólicas.

La baja competitividad de la ciudad en el mercado global, por los altos costos del trabajo y de los servicios a la producción, lleva a plantear la lógica pregunta: ¿De qué vivirá esta ciudad? ¿Cómo se ubicará productivamente en el mercado global?

---

<sup>112</sup>En el sector de combustibles se han comenzado a observar bajas de precios como resultado de la competencia iniciada por uno de los grupos con menor peso en el mercado oligopólico.

¿Qué producción será dirigida, servida y gestionada desde Buenos Aires? ¿Será tal vez su relación con actividades productivas extra-metropolitanas lo que definirá la sostenibilidad del crecimiento económico de la metrópolis de Buenos Aires? Eso puede incluir la captación de parte de las rentas de posición en tanto nodo del sistema de circulación de bienes entre el Pacífico y el Atlántico, como así también la captación de parte de las rentas generadas en sectores extractivos productores de bienes transables, ya sea por medios políticos<sup>113</sup> o por su participación activa en el abastecimiento de insumos y servicios, la circulación y el control de la producción de complejos de extracción minera o agropecuaria.

Si ese fuera el caso, la cuestión meramente se desplaza, pues la competitividad de estos complejos está basada en rentas diferenciales a escala mundial. La magnitud y consecuencias de dichas rentas dependerá de la estructura de los recursos no renovables, del estilo socio-tecnológico (desarrollo tecnológico socialmente excluyente y degradante de las bases naturales o desarrollo basado en el potencial humano y la gestión colectiva de los recursos naturales no renovables) y del grado de autosustentación dinámica o extroversión estructural que caractericen a tales complejos, como también de la evolución mundial de tecnologías y mercados, factores todos que pueden afectar la fuente de dichas rentas.

Como plantearemos más adelante, este poco promisorio panorama de las perspectivas de la economía metropolitana puede revertirse en base al complejo desarrollo de otras estructuras económicas que contrabalanceen las tendencias actuales a la extroversión, la vulnerabilidad y la dualización, contribuyan a redefinir las relaciones de la economía

---

<sup>113</sup>Un claro ejemplo de esto es el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense.

pública con la economía privada y posibiliten el desarrollo de capacidades para una competitividad dinámica.

## 5. Los dilemas de la metrópolis ante el mundo global

En todo caso, *alcanzar esa competitividad no es una cuestión sólo económica* (o lo económico no puede en la práctica ser disociado de lo político, de lo social y, más ampliamente, de lo cultural, como pretenden ciertas teorías) *ni mucho menos local*. El principal desafío que enfrentan las metrópolis está ya registrado -con la relativa objetividad que brinda la intersubjetividad de los expertos- en la reflexión contemporánea sobre el papel de las megaciudades en los procesos de desarrollo global. Releyendo las “agendas urbanas hacia fin de siglo”, el desafío puede formularse como el de encontrar una forma propia de combinar y concretar tres objetivos estratégicos: **la competitividad dinámica o de largo plazo**, en una economía global donde el mercado, sus estructuras de poder y sus instituciones, tienden a imponer a las sociedades en desarrollo y a sus estados la prioridad de los equilibrios macroeconómicos por sobre la promoción activa de estructuras microeconómicas eficientes; **el desarrollo humano sustentable**, en el contexto de un sistema que desprecia los equilibrios sociales y naturales al negar, en nombre del realismo y el inmediateismo, los valores fundamentales ligados a los derechos sociales universales y a la sustentabilidad ecológica; **la gobernabilidad**, en el contexto de un sistema político en que las instituciones formales de la democracia, introyectadas por los valores del mercado y la competencia electoral, tienden a reeditar la manipulación de las mayorías populares como masa de maniobra en la lucha por el poder político remanente.

La capacidad de esta metrópolis de

integrarse, pensarse y autogobernarse articulando esos tres ejes estratégicos, codeterminará las posibilidades de efectivizar su potencial en el sistema mundial pero también qué tipo de sociedad, de sistema político y de estado nacional contribuirá a estructurar en la Argentina.

A cierto nivel, el estilo de gobierno de la ciudad se define por la manera en que se asumen los tres objetivos. En efecto, aun habiendo acuerdo sobre la relevancia de todos ellos, pueden ser entendidos, articulados y jerarquizados de diversa manera, tanto al interpretar la realidad como al actuar en ella. Aunque en el discurso público aparezcan aludidos los tres objetivos, la absolutización de cualquiera de ellos impedirá encarar el verdadero desafío (político) de su articulación dinámica, pues los otros objetivos aparecerán como meras restricciones externas antes que como componentes de un mismo campo problemático. Así:

(1) una *posición de fundamentalismo del mercado total*, verá la democracia como una incómoda restricción institucional dentro de cuyos límites debe operar, tendiendo a trasgredirlos en nombre del indubitable objetivo trascendente, procurando refuncionalizar las instituciones democráticas para legitimar las transformaciones estructurales cuya necesidad histórica es considerada una verdad absoluta. En cuanto al desarrollo humano sustentable, quedará subordinado al objetivo -considerado condición previa necesaria y suficiente- de lograr una competitividad inmediata en el mercado mundial, reduciendo al mínimo políticamente necesario el tendido de redes de contención social para situaciones de extrema carencia, y posponiendo intervenciones medioambientales que puedan afectar la atracción del capital global o acelerar inoportunamente la disolución de los sistemas industriales remanentes;

(2) una *posición ecologicista y/o centrada en la defensa inmediata de los derechos humanos*, tenderá a minimizar la consideración de los equilibrios económicos (vistos como imposición de intereses particulares más que como condición del buen funcionamiento del sistema social) y la acción dentro del sistema político (visto como enajenado y corrupto), primando la propuesta de una acción movimientista desde la sociedad, orientada por una visión ideológica humanista, centrada en la preocupación por valores humanos universales y la supervivencia de la especie en el planeta;

(3) una *posición centrada en la permanencia y perfeccionamiento de las instituciones de la democracia representativa*, tenderá a posponer las transformaciones estructurales que requieren la competitividad de largo plazo y el desarrollo humano sustentable, al quedar dichos objetivos subordinados al mantenimiento o construcción de determinados equilibrios políticos y al “realismo político”.

Dada la vertiginosa liberación de las fuerzas del mercado real y la aceptación del nuevo punto de partida que generara en colusión con el Gobierno, es claro el predominio actual de *la primera opción* (el mercado como institución total), con apenas una presencia discursiva de las otras dos, entre otras cosas por la imposibilidad de pensar alternativas económicas coherentes con los objetivos del desarrollo humano, la sustentabilidad ecológica y la democracia efectiva. El dominio de la política económica por los conversos de la primera posición ha tendido a generar un estilo de competitividad espúreo, basado en: **(a)** la degradación de la fuerza de trabajo y la regresión de los derechos sociales, con una creciente inequidad y dualización social; **(b)** la desregulación indiscriminada del mercado nacional, con la destrucción

irreversible de capacidades productivas que podrían haber sido actualizadas; **(c)** el descuido de los balances ecológicos, pasando a generaciones futuras costos ocultos y generando pérdidas irreversibles de recursos no renovables; **(d)** la reducción del gasto público *per se* y la focalización en la pobreza extrema del gasto social compensatorio para evitar explosiones sociales, con un estilo clientelar que contribuyó a degradar el sistema político; **(e)** la dualización planificada de la ciudad, con una “ciudad alta” en que se concentran las inversiones de la modernidad productiva mal entendida, y una “ciudad baja” restante, conflictiva y a la que hay que contener.

Si lo anterior puede cubrir un número de casos en la región, en el caso de Argentina a esto se agregó una serie de concesiones que no eran necesarias siquiera para el logro de la estabilidad macroeconómica y el imperio del mercado, como el ya mencionado otorgamiento de monopolios desregulados en áreas de servicios básicos, la desnacionalización de instrumentos eficientes de regulación de mercados (como el caso del Banco Hipotecario Nacional y la actual amenaza sobre el Banco Nación), la apertura desregulada de la comercialización minorista a los monopolios, y el acentuamiento de un sistema fiscal regresivo en sus fuentes, discriminador contra los sectores medios urbanos y clientelista en sus usos redistributivos focalizados en los sectores pobres.

Tampoco eran necesarios al modelo macroeconómico la corrupción y el control político de la justicia, los que vinieron a acentuar la sensación de impunidad, ya marcada por el desenlace de los juicios a los represores de la dictadura militar y la nacionalización de la deuda externa liberando de responsabilidad a quienes se beneficiaron de ella e incluso fugaron capitales casi equivalentes a la deuda resultante.

La impunidad implica no responsabilidad de los poderosos por sus actos, y se fortalece por el trabajo ideológico debilitador de la voluntad que supone imponer una visión de la economía como sistema cuasi-natural cuyas leyes sólo pueden comprender los gurús (economistas), y que cuando éstos piden sacrificios hay que aceptarlos porque la alternativa es la destrucción y el caos total. Estos factores generan miedo (a la represión física, a la hiperinflación, al desempleo y pérdida de cobertura social) que tiene consecuencias no sólo morales sino políticas y económicas y es parte de un contexto que debe ser confrontado si se va a intentar otro desarrollo metropolitano. Para ayudar a vencer ese miedo, que más que a la resignación lleva a la inacción, es fundamental poner en acto las capacidades de la gente para resolver problemas, los suyos y de los de sus comunidades, problemas que hoy son percibidos principalmente como de índole económica.

En la práctica, *la segunda opción* (valores del humanismo) tiende a limitarse a cumplir una función de restricción moral -pretendidamente universal- a los efectos excesivos del sistema de acumulación y del poder, llegando a influir sobre comportamientos de mercados específicos y las regulaciones del comercio internacional.<sup>114</sup> Sin embargo, a pesar de sus objetivos declarados, no llega a desmontar los mecanismos reales de la economía y la política, y su incidencia en las políticas públicas y en los comportamientos colectivos se ve reducida más bien a una “presencia discursiva”, o al reclamo por la despolitización y la eficientización de las mismas políticas compensatorias, lo que está asociado a su dificultad para convocar fuerzas efectivas y proponer alternativas viables.

---

<sup>114</sup>En parte impulsada por ONGs internacionales y movimientos ecologistas de países centrales afectados por lo que consideran un dumping social o ecológico desde la periferia.

Por último, quienes se centran en *la tercera opción* (instituciones de la democracia) tienden a focalizar la acción política en la lucha electoral por el poder estatal, incorporando discursivamente tanto una dosis de realismo económico como de idealismo humanista, pero en la práctica dejando el desarrollo local y nacional librados a la dinámica de procesos globales considerados ingobernables. Por lo demás, un sistema político centrado en la competencia electoral, tiende en el contexto de un mercado global todopoderoso a reproducir el clientelismo y la “responsabilidad” por la estabilidad financiera en las principales fuerzas políticas, estén en la oposición o en el gobierno.

En ausencia de un paradigma compartido, salvo casos extremos de representantes casi puros de una de esas posiciones, los actores políticos y sociales concretos se posicionan diferencialmente en el espacio de tensión que definen esos tres ejes estratégicos. Así, el sentido de conjunto del desarrollo metropolitano puede terminar siendo la interpretación *ex post facto* de un *emergente* resultante de la interacción entre acciones orientadas por diversos intereses políticos y sociales conflictivos, por efectos de masa provocados por la acumulación de numerosas intervenciones aisladas (micro-reacciones a condicionamientos macroestructurales), por la matriz cultural de cada sociedad, y por los efectos de las coyunturas mundiales que se van sucediendo. El resultado previsible de ese movimiento a la deriva es la consolidación de una ciudad dual, segregada tecnológica, social y políticamente, con un núcleo moderno -integrado al sistema global pero altamente vulnerable- y el resto sobreviviendo en condiciones precarias.<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup>Ver: Manuel Castells, *The Informational City*, Blackwell, Oxford, 1989.

En la perspectiva de buscar otro desarrollo, la cuestión del gobierno de una metrópolis nacional no puede reducirse a mantener al mínimo costo un contexto de convivencia política que minimice los riesgos del capital<sup>116</sup>, sino que supone determinar democráticamente un rumbo y generar la capacidad para seguirlo. Desde la perspectiva de las mayorías populares, la cuestión es cómo articular fuerzas e intereses -sea por consenso o por hegemonía- para orientar el movimiento de conjunto de los millones de actores urbanos, y presentarse en el escenario global con un proyecto compartido, definido, gestionado y garantizado por su control democrático y transparente, que plantee como sentido del conjunto de las acciones públicas y privadas el desarrollo humano sustentable, compatible con una competitividad auténtica. Es aquí que las alternativas para la reestructuración de la economía adquieren centralidad.

## **6. Las bases materiales del gobierno de la ciudad: La centralidad de lo económico**

La posibilidad de gobernar la ciudad con otro estilo político y de gestión, pero también con otro rumbo, supone no sólo movimientos políticos consecuentes con los códigos manifiestos de la democracia, sino también asumir de otra manera la cuestión económica, superando la separación entre lo económico, lo político y lo social, y desarrollando la capacidad social para incidir decisivamente sobre el proceso de la economía metropolitana. Para esto, la mera perfección o coordinación de instituciones formales de gestión o decisión pública sería insuficiente. ¿Qué significa el “gobierno” de una gran ciudad si sigue reducido a las

funciones usualmente reconocidas como “propias del gobierno local”: barrido y limpieza, tránsito, códigos de usos del suelo, salud primaria, etc. etc.?

Y no se trata sólo de tener instrumentos para poner límites o para orientar en el margen al mercado global. Se trata de poner en marcha o de profundizar un proceso que es económico-cultural, y que pasa por la promoción de relaciones, instituciones y valores económicos que a su vez sustenten fuerzas sociales y políticas capaces de redirigir la economía pública y redefinir los términos del intercambio con la economía empresarial capitalista.

*Dar centralidad a lo económico no significa reduccionismo a lo económico. Ninguna metrópolis latinoamericana puede ser ya pensada como un valor complejo generado por el capital (privado y su estado), que refleja en lo físico su estructura y contradicciones internas. Ni empírica ni conceptualmente la ciudad puede verse como regida por la lógica interna del capital. En lo económico, ha devenido resultado de tres procesos:*

*a) la lógica (internamente contradictoria) del capital,*

*b) las intervenciones de planificación y política pública del estado nacional y local (siguiendo una lógica política que no puede reducirse a la del capital), y*

*c) el resultado agregado de estrategias de reproducción de la población (que es mucho más que la fuerza de trabajo del capital y su excedente funcional, pero que manifiesta una naturaleza fundamentalmente anárquica).*

*Las tendencias prevalecientes a la doble exclusión estructural de las mayorías urbanas (por la exclusión de los mercados mundiales y por la exclusión interna) han "hinchado" el tercero de los componentes mencionados, a la vez que están reduciendo significativamente el segundo. Sin embargo, las predicciones disponibles hacen pensar que:*

*a) el proceso de acumulación capitalista (a*

<sup>116</sup>Ver: Banco Interamericano de Desarrollo/PNUD, Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo, BID/PNUD, Nueva York, enero 16, 1993.

*través de la inversión del capital privado) asumirá sólo la reconstrucción de una parte de la ciudad, y el estado local por su parte tendrá recursos muy limitados para suplir la falta de dinamismo del capital. Cobra vuelo entonces la perspectiva del autoempleo, de la microempresa, de la informalidad como semillero de alternativas y de desarrollo desde la sociedad.*

*b) la cuestión urbana (como cuestión de estado) ha dejado de ser una cuestión económica (ya sea vista como la de reproducción de la fuerza de trabajo o como la reproducción de las condiciones generales de la producción), y se ha vuelto principalmente una cuestión política para las clases dominantes: la de la gobernabilidad, o la de cómo controlar masas de pobres urbanos (estructurales y nuevos) que no pueden ser reintegrados ni en la realidad cotidiana ni a través de la creación de expectativas plausibles de desarrollo.*

*c) dado que el proceso de construcción económica de la ciudad será dejado crecientemente en manos del mercado -con el estado jugando el papel de "habilitador" para el mejor funcionamiento del mismo-, la cuestión urbana será encarada a través de la lucha cultural, mediante la manipulación simbólica (uno de cuyos elementos principales es convencer de que no hay otra alternativa realista que aceptar el imperio del mercado mundial para definir qué clase de desarrollo tendrá cada ciudad o país), y mediante políticas sociales dirigidas a aliviar la pobreza extrema.*

Justamente para ganar en profundidad cultural y en eficacia política, la respuesta desde el campo popular debe tener un fuerte componente económico. Si la ideología dominante afirma que no hay responsables políticos de las transformaciones económicas, sino que éstas son un mero revelarse de la realidad, y que la suerte de cada uno es responsabilidad de su propio esfuerzo, o que la cuestión social debe crecientemente ser asumida por la misma sociedad (a través de la filantropía y el "tercer sector"), las mayorías deben tomar el desafío y asumir -no individual sino colectivamente- la transformación de las

estructuras económicas de las que son protagonistas. En este contexto cabe preguntarse: cuando están o estén en el poder de la metrópolis partidos políticos con un proyecto popular, ¿qué papel pueden cumplir respecto a la economía los agentes de gobierno local, las organizaciones populares y los múltiples agentes que compartan un proyecto de desarrollo popular autónomo?

## **7. La economía popular como alternativa superior a las políticas sociales compensatorias<sup>117</sup>**

¿Cómo pensar ese componente económico? Ayuda adoptar una visión de la economía de la ciudad como la que presentamos esquemáticamente a continuación. La economía urbana puede ser analizada como compuesta por tres subsistemas:

i) la economía empresarial capitalista, orientada por la acumulación de valor mundial, cuya dinámica tiende a estar determinada directa o indirectamente por mercados externos a la ciudad;

ii) la economía pública (nacional, provincial, municipal), cuya dinámica está determinada, dentro del imperativo del equilibrio macroeconómico, por los requerimientos de las empresas capitalistas para mantener su competitividad y por la necesidad de aliviar la pobreza de las mayorías;

iii) la economía popular, que no existe aún como sistema, pero que puede desarrollarse a partir de la matriz socioeconómica popular, que está orientada por la reproducción ampliada de la vida, para lo cual su principal recurso es el "capital" humano, con un nivel de acumulación importante pero subordinado al objetivo trascendente mencionado.

---

<sup>117</sup>Un desarrollo de este punto puede encontrarse en José L. Coraggio: Economía Urbana: la perspectiva popular, Instituto Fronesis, Quito, 1994.

*El agregado de unidades domésticas de trabajadores, sobre cuya base puede constituirse la economía popular, abarca variadas actividades económicas. Entre otras:*

- *La producción de bienes para el consumo y la producción: alimentos, vestido, vajilla, herramientas, insumos intermedios, medios de transporte, etc.;*
- *La construcción de infraestructura: caminos vecinales, instalaciones para servicios comunales, vivienda, redes de agua, electricidad y saneamiento, etc.;*
- *La prestación de servicios: transporte, salud, educación, entretenimiento, comunicaciones, reparaciones de todo tipo, etc.*
- *La comercialización o el intercambio no pecuniario de productos propios y de empresas no populares;*
- *La reproducción y venta de la fuerza de trabajo asalariado;*
- *El desarrollo y transmisión de técnicas de producción, circulación, enseñanza-aprendizaje, control medioambiental, etc.*

*De hecho, este agregado cumple funciones que requiere el sistema capitalista (reproducción de la fuerza de trabajo, mercado para las mercancías capitalistas, socialización, etc.) sin que sea resultado de una planificación colectiva ni que sus agentes tengan esa visión de conjunto. En particular, se hace cargo de la reproducción de la población en general, independientemente de que sus miembros tengan o no el carácter de fuerza de trabajo para el capital, algo que ni el cada vez más restringido consumo colectivo (de gestión estatal directa o tercerizada) ni el mercado capitalista pueden garantizar. A la vez, sus requerimientos entran en contradicción con los del capital, en tanto compite por recursos (tierra, gasto público, etc.) y pone límites extraeconómicos a la explotación (reivindicaciones corporativas, lucha política contestataria, etc.). Su peso -no sólo en lo relativo a población sino en recursos económicos y contribución a la producción- es seguramente mucho más grande de lo que pueden registrar los sistemas contables oficiales.*

El punto de partida de la economía popular

se expresa sólo parcialmente en su baja productividad comparada con el sector moderno, medida como se estilaba en este último. Su diferencia cualitativa se refleja mejor en la mayor proporción de insumos de energía humana física respecto a los insumos de conocimiento y de organización y, dentro de los insumos de conocimiento, en el mayor peso relativo del conocimiento común, basado en la práctica, respecto al teórico-científico. Pero un cambio en estos indicadores no necesariamente significaría su mutación en empresas capitalistas, pues hay amplio espacio para el desarrollo de la economía popular como tal en coexistencia con el sector capitalista. Desde ese punto de vista, es necesario revisar la concepción de los múltiples programas dirigidos al desarrollo de microempresas urbanas.

Siendo un subsistema económico regido por la reproducción ampliada de su "capital" humano y no por la acumulación del capital monetario, su desarrollo -y su contribución al desarrollo de los otros sectores de la economía- dependerá del cambio de calidad de dicho "capital"; en esto es importante advertir que no pueden disociarse desarrollo del capital humano y calidad de vida, que se dan simultáneamente y no como preconditiones el uno de la otra (un capital que no se realiza por su propio movimiento no existe como tal). El crecimiento y cambio de calidad de este sector requerirá del gobierno local y de las diversas organizaciones y agentes de la promoción popular un esfuerzo fundante, que incluye, entre otras cosas:

1. una reorganización de sus relaciones, comportamientos y expectativas internas, equivalente por sus alcances a las que se están produciendo en la economía empresarial moderna y en la administración pública;
2. lograr establecer -políticamente- relaciones de intercambio más equitativas con los otros sub-sistemas

económicos -la economía empresarial capitalista y la economía pública-;

3. una adición substancial de aquellos recursos productivos externos -es decir, no reproducibles actualmente en su interior- que limitan su desarrollo: tierra y servicios de infraestructura, crédito, tecnologías y recursos educativos dirigidos a este nuevo desarrollo, entre otros.

La apropiación de esos recursos podrá ser hecha a través de:

- a) la reducción o anulación de las actuales transferencias de este sector hacia el resto de la economía (sistema fiscal en general, socialización de la deuda externa);
- b) la regulación de un intercambio mercantil justo, incluidos justos salarios por la fuerza de trabajo;
- c) las donaciones de agencias de ayuda y ONG,
- d) la transferencia de recursos a partir de procesos políticos (reivindicaciones de tierras o edificios públicos, tasas de crédito preferenciales, regulación o incluso subsidios a los servicios públicos utilizados, etc.);
- e) el desarrollo e internalización de su reproducción (en la medida que vaya haciéndose cargo de una mayor parte de los servicios de salud, educación, fondos de seguridad social, crédito, investigación tecnológica, construcción de infraestructura física, etc.), lo que a su vez puede crear otras limitantes externas que deberán ser encaradas a su tiempo.

Para obtener recursos, la economía popular debe apelar no sólo al intercambio

mercantil, sino a la generación y movilización de recursos que requieren no de precios estimulantes sino de una lucha cultural para compatibilizar motivaciones personales o grupales con objetivos comunitarios y sociales -como la energía de los jóvenes para alfabetizar, vacunar o enfrentar al poder represor, o de los vecinos para sanear el medio ambiente-.<sup>118</sup> Sin embargo, no es posible sustituir al mercado totalmente, y la economía popular debe buscar formas de acción mercantil eficiente, congruente con sus metas, así como de regulación social y política de las relaciones de mercado.

Es necesario acumular otra historia y reactualizar otra memoria: la de las experiencias exitosas de autoorganización y desarrollo popular. Pero para avanzar en esa autonomía relativa, que implica un control cada vez mayor de las condiciones de reproducción de la vida biológica y cultural, es indispensable superar el inmediatismo y la fragmentación, plantear proyectos de orden comunitario y social. Proyectos que

---

<sup>118</sup>Al plantear la necesidad de una lucha cultural, solemos enfrentar la duda sobre la posibilidad de lograr el tipo de cambios en rasgos de la cultura que requiere impulsar una economía popular (por ejemplo: modificar los hábitos de consumo, favoreciendo decisiones individuales racionales desde una óptica de desarrollo conjunto de los agentes de este subsistema económico, como el “no comprar productos que se importan a precios de dumping social, porque desocupa y baja nuestros propios ingresos”). Ante esto cabría recordar el impacto del movimiento ecologista sobre los consumos de bienes cuya producción afecta equilibrios a escala del planeta, o el de los movimientos de derechos humanos sobre el consumo de bienes producidos en las condiciones de sobreexplotación denominadas sweat-shops, o el de los movimientos anti-nucleares, o el de los movimientos anti-cigarrillo, que han modificado pautas de convivencia y regulaciones en todo el planeta, o los efectos del movimiento de consumidores sobre la tecnología en la producción de automóviles, o, si ir más lejos, el impacto que tuvo en Argentina el movimiento juvenil rockero, o el efecto sobre los comportamientos políticos que pueden tener algunas campañas periodísticas como las recientemente enfocadas a casos de corrupción.

superen la visión de que el principal medio de desarrollo popular es la “democratización” de la propiedad privada de medios de producción, advirtiendo la importancia de incidir democráticamente sobre las políticas del estado u otros organismos de regulación o que asignan recursos, así como de ejercer una fuerza económica unificada en el mercado.

La definición socioeconómica amplia que adoptamos de esa posible economía popular y de su matriz socioeconómica básica tiene una *intención política*, en un doble sentido: (I) por estar pensada desde el proyecto de ampliación de la capacidad de los sectores populares para determinar las condiciones de su vida, sea por su gestión directa, sea por su mejor posicionamiento en el mercado, sea por su peso en el sistema democrático que determina las políticas estatales, (ii) porque, con una mayor autonomía material, las mayorías populares pueden contribuir a una democratización y estabilización efectiva del sistema político.

Por el contrario, definir la economía popular como la “economía de los pobres” lleva a aceptar la focalización de las políticas sociales en la pobreza, si es que no en la indigencia, e implica que lo popular excluye las capas de ingresos medios, a los técnicos y profesionales, etc. Esa segregación llevaría de hecho a reducir la posible estrategia popular a la reivindicación frente al estado, a continuar su dependencia de donaciones y servicios “externos”, o al acceso a créditos limitados difíciles de reembolsar. Equivaldría, sobre todo, a renunciar al desarrollo de formas de solidaridad orgánica, que superen la mera agregación mecánica de intereses similares y por tanto potencialmente competitivos, y que provean un suelo firme para la constitución de sujetos colectivos autónomos. La “línea de la pobreza” es definida por criterios de supervivencia biológica o de ingreso monetario, pero la línea que debe trazarse es una *línea político-cultural*, que

en sus inicios encircla al menos parte de los sectores pobres y de los sectores medios que participan de valores afines a propuestas de cambio estructural.<sup>119</sup>

Para que del campo popular surja eventualmente un proyecto eficaz de desarrollo o transformación societal que indique el rumbo para la sociedad metropolitana, es necesario que gane autonomía relativa en su reproducción material y cultural, para lo cual debe constituir una economía popular capaz de autosostenerse y autodesarrollarse en vinculación abierta con la economía capitalista y la pública. Tal opción es imposible para el estrato separado de los pobres o los indigentes. Y, sobre todo, no podría ser una contribución a una alternativa civilizatoria como la del Desarrollo Humano. Para ser dinámica, la economía popular debe incluir elementos social, organizativa y tecnológicamente heterogéneos pero complementarios. Debe incorporar, por ejemplo, a las universidades nacionales y sus centros tecnológicos, a medios de comunicación, a las ONG, a movimientos reivindicativos, como los movimientos barriales y sindicales, de la juventud, de liberación de la mujer, a movimientos con fundamentos ideológicos distintivos, como las comunidades eclesiales de base, a movimientos étnicos, a movimientos culturales como es el de educación popular, etc. Debe incluir tanto redes de subsistencia como de intercambio cultural y científico.

## **8. Las condiciones de posibilidad de la economía popular**

Una y otra vez surge la pregunta: ¿es viable esta propuesta de generar una economía popular?. Pero la viabilidad del cambio

---

<sup>119</sup>Sobre las diferencias de valores dentro de los mismos sectores populares, ver: Javier Martínez y Margarita Palacios, *Informe sobre la decencia*, Ediciones SUR, Santiago de Chile, 1996.

social orientado nunca está dada previamente, siempre es algo a construir dentro del proceso de cambio mismo. La política metropolitana -y dentro de ella el desarrollo de una economía popular- deben generar en su propia práctica las condiciones de su posibilidad. Lo que es casi un pre-requisito es la voluntad compartida por los actores claves para poner el marcha el proceso. A esto ayuda la percepción de la necesidad del cambio. Dentro un sistema efectivamente democrático, esa voluntad debería emerger desde la política, por la evidente urgencia de poner el marcha procesos que reviertan el proceso de desintegración social y de deslegitimación de las instituciones democráticas. Incluso el estrecho imperativo de la gobernabilidad que preocupa a las clases gobernantes requiere que las instancias de gobierno que inciden en la ciudad, principalmente la nacional, estén dispuestas a imponer al capital el respeto a una economía popular parcialmente resguardada de su fuerza competitiva, para compensar estructuralmente sus tendencias excluyentes y las consecuencias políticas. Sin embargo, venimos observando como se elude la cuestión y se recae una y otra vez en políticas apenas compensatorias en nombre de una menor inequidad. Vemos también como la competencia política, guiada por el objetivo del poder a escala nacional, deja poco lugar a un pensamiento renovado en materia de políticas de desarrollo metropolitano.

Pero no será suficiente con argumentar moral ni políticamente en pro de políticas favorables a la economía popular; la correlación actual de fuerzas hace necesario ir mostrando su eficacia económica y social para revertir de manera evidente la situación. No se trata entonces de “pruebas piloto”, de microlaboratorios donde se experimentan nuevas formas bajo condiciones de alto costo y difícil replicabilidad. Y las condiciones que se

requieren, para alcanzar escala y poner en marcha procesos dinámicos autosostenidos donde la economía popular comience a funcionar y extenderse automáticamente como subsistema, no son pocas ni fáciles, y requieren un proceso políticamente defendido. En esto, los movimientos desde nuestras sociedades pueden ser insuficientes, y las fuerzas políticas deben jugar un papel inicial impulsor y facilitador del desarrollo propugnado.

Desarrollar una economía popular metropolitana donde no existe, que sustente un sujeto colectivo capaz de contrabalancear política y económicamente las tendencias destructivas del mercado, no es tarea pequeña. Por lo pronto, se requiere comenzar a redirigir recursos actualmente comandados por una política social más centrada en obtener indicadores de resultado superficial que en el cambio estructural<sup>120</sup>, agregar importantes recursos iniciales y sostener la política por suficiente tiempo para fortalecer y generalizar otras estructuras e instituciones económicas<sup>121</sup> que le permitan superar su estado fragmentario y conformar un subsistema, orgánicamente integrado pero abierto.

La red resultante de actividades productivas deberá satisfacer directamente parte

---

<sup>120</sup>Contra lo que sostienen algunas propuestas reformistas neoliberales, ahora “preocupadas por lo social”, el problema actual de las políticas sociales no es meramente lograr su eficiencia, evitando superposiciones y minimizando costos de su administración, sino que exige además su cambio de calidad y sentido, lo que supone superar la separación entre lo social y lo económico.

<sup>121</sup>Para un ejemplo de esas posibles instituciones, ver el provocativo trabajo de Jürgen Schuldt, Dineros alternativos para el desarrollo local, Universidad del Pacífico, Lima, 1997. En cuanto a los recursos, la magnitud de recursos adicionales necesarios para impulsar estas políticas en Buenos Aires (un tercio de la población nacional) sería apenas una fracción de la evasión fiscal estimada, e inferior a los costos de largo plazo de implementar otras alternativas, como la del salario ciudadano.

importante de las necesidades de los sectores populares pero también *competir exitosamente por las voluntades de los consumidores en segmentos del mercado global, ocupar a los excluidos y generar los ingresos monetarios necesarios para articularse a través del mercado con el resto de la economía, así como el excedente económico necesario para sostenerse y ampliarse sobre sus propias bases*. Esto no significa autosuficiencia, ni mucho menos el encerramiento en comunidades locales (aunque el desarrollo local es una idea con potencial movilizador de recursos y voluntades), pues requiere intercambios *regulados* con la economía del capital y la pública en sus diversas instancias y ámbitos.

Lograr la organicidad y dinámica de sostenibilidad es un objetivo que no puede esperarse se cumpla meramente inyectando recursos y dejando librado al juego de mercado la emergencia de nuevas estructuras, ni puede suponerse que se logrará con un acompañamiento ideológico al mismo tipo de proyectos aislados que hoy predominan. *En esto radica una diferencia entre la propuesta de promover desde las regiones metropolitanas una economía popular y la de proseguir agregando a la sumatoria de microproyectos locales. Promover la conformación de un subsistema de economía popular metropolitana implica también trabajar con microproyectos (por lo menos microproyectos en red), pero operando al mismo tiempo sobre las macrorelaciones e instituciones que velan por el conjunto (regulación de intercambios, justicia económica, medios de producción simbólica, redes de financiamiento, sistemas de formación y capacitación, sistemas de investigación y control de calidad, etc. etc.), operando simultáneamente en las diversas partes de un todo en vías de conformación.*<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup>Por ejemplo, supone anticipar que una economía popular metropolitana debe nacer equitativamente

Implica invertir recursos importantes en el desarrollo, consolidación y alimentación de mesoredes que articulen, comuniquen y dinamicen la multiplicidad de emprendimientos y microredes populares. Implica, por ejemplo, canalizar recursos de investigación y asesoría técnica de las universidades a la conformación de centros tecnológicos que alimenten, estimulen y protejan legalmente esas redes *de manera permanente*, expandiendo la frontera de lo posible para sus agentes privados o públicos.

Las incontables experiencias de emprendimientos que no pueden sobrevivir, cuando la ONG o el programa que los gestó los deja librados a sus propios medios, hablan de un sistema de instituciones, entre ellas el mercado, estructuralmente hostiles al surgimiento y desarrollo de tales emprendimientos. Esto debe ser reconocido, e institucionalizados los mecanismos para contrarrestar los efectos innecesariamente destructores del proceso de selección darwiniana que motoriza el mercado. El proceso histórico de conformación de nuestras naciones constituyó sistemas legales pretendidamente universales pero en realidad pro-empresariales y sesgados contra la economía popular y sus instituciones. Por eso se requieren reformas jurídicas mayores para facilitar el surgimiento de las nuevas instituciones económicas.<sup>123</sup>

Además, para que estas nuevas estructuras jurídicas y económicas y el poder político mismo no sean subsumidos por el predominio de la lógica del capital, es necesario también emprender una profunda

---

articulada con la economía popular de su región de influencia inmediata, en particular la rural, por las necesidades complementarias que pueden resolver en su articulación y para regular la competencia por recursos no renovables.

<sup>123</sup>En esta misma línea, ver: Roberto Mangabeira Unger, *A alternativa transformadora. Como democratizar o Brasil*, Editora Guanabara Koogan S.A., Rio de Janeiro, 1990.

transformación *cultural*, de los valores sobre la buena vida, la justicia, el trabajo, la democracia y los límites de la legitimidad en el ejercicio del poder. La equidad no es un factor que se puede *agregar* -como propone la CEPAL- a la transformación productiva<sup>124</sup>, sino que tiene que encarnarse en nuevas estructuras y prácticas económicas y políticas. Si se pretende realmente encontrar una solución permanente a los problemas del desempleo, la precariedad y la exclusión, no podrá reducirse la acción a micropogramas ni a políticas sectoriales de empleo dentro de las mismas macroestructuras.

Hay que propiciar reformas estructurales en los sistemas fiscales regresivos, y el control participativo de los recursos públicos, hoy librados a concertaciones entre las cúpulas tecnocráticas, políticas y corporativas. Se requiere desarmar las estructuras de poder coercitivo (incluida la creciente fuerza de las mafias) y los sesgos sociales del poder de policía, que intimidan la actividad económica de las mayorías. Hay que propiciar un cambio en la cultura política, un rechazo ético al chantaje clientelista y a la corrupción, hoy mal justificada por criterios de eficacia. Será importante permitir la liberación de los gobiernos locales de la tenaza de la maquinaria partidaria electoralista de orden nacional, sin por ello recaer en los caciquismos locales.

Es importante también afianzar y profundizar el pluralismo en los medios de comunicación de masas para permitir proponer otros valores y estilos de vida a la población, apelando a los mejores valores que ha desarrollado la sociedad humana. Será necesario organizar poderes económicos populares en el mercado, que apunten la competitividad de la producción popular. Habrá que propiciar la

institucionalización de mecanismos de control de la calidad de esa producción, desarrollando los mejores valores del artesanado: el orgullo por el producto del propio trabajo, la valoración de la creatividad, la vinculación honesta con el usuario, la búsqueda de los términos justos del intercambio, la valoración de la cooperación y del autocontrol a nivel social, evitando desatar procesos destructores y alienantes. Hay que avanzar en el difícil proceso de reintegrar la identidad ciudadana, escindida en consumidores y productores, en votantes y representantes, en beneficiarios y proveedores, en receptores y emisores, en alumnos y docentes, etc., a la vez como condición y resultado de procesos en que las mayorías puedan asumir con responsabilidad el gobierno de la ciudad.

Todos estos no son *pre*-requisitos, que algún otro proceso previo debería garantizar. Son otros tantos frentes de acción que necesariamente se abren al impulsar a fondo la posibilidad del desarrollo de una economía popular desde un centro metropolitano. Sabemos que, en el contexto de la experiencia histórica de retroceso político del campo popular, esta “suma de tareas” puede resultar utópica. Estos frentes de acción sólo pueden encararse sinérgicamente, cambiando así las tendencias regresivas, lo cual supone que, apoyado en los pequeños o grandes avances de la multiplicidad de acciones públicas y privadas orientadas a resolver las necesidades inmediatas de las mayorías, se constituya un movimiento complejo, pluralista y heterogéneo -por sus actores, por la libertad creativa y diversidad de sus iniciativas-, que comparta un paradigma de acción social transformadora. En ese contexto, cobrarían nuevo sentido y se potenciarían la multiplicidad de políticas y programas dirigidos a los sectores populares.

En América Latina, el desarrollo humano

---

<sup>124</sup>Ver: CEPAL, Transformación productiva con equidad, Santiago, 1990.

no puede reducirse a cubrir el acceso a medios de vida de primera necesidad. Tampoco puede lograrse con intervenciones puramente ideológicas para inculcar nuevos valores. Economía y cultura deben articularse sinérgicamente en intervenciones que generen recursos y relaciones sociales acordes. *Cómo* se accede, y *a qué*, es tan importante como *cuánto* se obtiene y para lograr *qué* clase de vida. Ni el consumismo ni la caridad son la vía para un cabal desarrollo humano. Pretender lograr todos estos cambios supone otro proyecto económico pero también político-cultural, que ausculte críticamente los contenidos de las necesidades y sus satisfactores a la vez que busca formas cualitativamente superiores de resolución de los problemas urgentes de cada localidad o grupo, articulando los esfuerzos de desarrollo desde lo local dentro de una perspectiva macrosocial del desarrollo.<sup>125</sup>

Más allá de nuestra propuesta específica de promover una economía popular, si la propuesta paradigmática del desarrollo humano no es mero discurso legitimador, dado el punto de partida que nos dejan la reestructuración y el ajuste, no puede esperarse alcanzar sus exigentes objetivos en el transcurso de una generación sin enormes movilizaciones de recursos y de voluntades. En esto, no puede suponerse que la gente ansía participar y multiplicar los foros y reuniones de información y discusión de propuestas alternativas. El punto de partida está marcado aun por la cultura estado-dependiente y la desvalorización de las propias capacidades que ha impreso en las mayorías el proceso de exclusión social. Una valoración diferente de la participación y de la fuerza multiplicada de los emprendimientos colectivos supone un cambio cultural

profundo, el que no puede lograrse con arengas, sino con la difusión de experiencias de un nuevo tipo. Para ello, las convocatorias a la autogestión, a la participación, a la capacitación, a la cooperación, etc., deben realizarse en condiciones que aseguren resultados que amplíen el campo de lo posible y pensable y fortalezcan la autoestima individual y comunitaria, a la vez que reafirmen la legitimidad de las instituciones que convocan. *Para poder vincular la política con la transformación cultural, es necesario entonces reconocer y comprender el punto de partida pragmático de la cultura popular y todas sus contradicciones, así como las del propio Estado, y ello implica no reducir la lucha cultural a la pugna discursiva.*

Las instituciones públicas no comienzan en buenas condiciones. Así, han sido ampliamente reconocidas las limitaciones de las administraciones locales para asumir las nuevas funciones. Igualmente, el sistema educativo y de ciencia y técnica debe pasar por un proceso de autocritica profunda si va a jugar el papel fundamental que le toca en desarrollar y actualizar las capacidades requeridas (y las reformas actuales no van en la dirección que se requiere). Las ONGs deberían superar la relación predominante de estrechez de miras (cada una tiende a centrarse en un aspecto: vivienda, crédito, microempresas familiares, capacitación, género, salud, niñez, medioambiente, etc.etc.) y competencia no cooperativa. Si se piensa que para avanzar con fuerza es necesario constituir un poder público de orden regional, donde los actuales municipios operen como instancias descentralizadas pero cooperativas de un *gobierno metropolitano*, se hace también necesario desestructurar las reglas compartidas del juego político que favorecen la continuada fragmentación del estado local. Además de coordinadas, las intervenciones públicas deben ser integrales. Contra eso conspira la

---

<sup>125</sup>Ver: J.L. Coraggio, "La agenda de desarrollo local", en J.L. Coraggio, *Descentralización: el día después...*, Cuadernos de Postgrado, Serie Cursos y Conferencias, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1997

fragmentación administrativa del Estado en general (superposición de instancias nacionales, provinciales, municipales, atravesadas además por ministerios o secretarías especializadas).<sup>126</sup> Como indicamos al comienzo de este trabajo, es también necesario recuperar la legítima capacidad del Estado para regular al poder económico de los monopolios si se quiere que la ciudad sea una base sistémica adecuada para la competitividad tanto empresarial como de la economía popular. Se hace entonces evidente la necesidad de otro tipo de reformas en el Estado y en la misma sociedad civil. Y no puede aducirse que éste no es el tiempo de la ingeniería social reformista, porque estamos continuamente sometidos a reformas que equivalen a cirugía mayor. El problema es su sentido.

*En resumen: a menos que se constituya como parte de un proceso de reforma del sistema político y de los sistemas de reproducción económica y cultural, la mera reorganización de las instancias de gobierno con jurisdicción en la metrópolis - asunto usualmente central al plantearse la cuestión de la gobernabilidad metropolitana- será insuficiente para pensar y operar eficazmente para lograr los objetivos estratégicos planteados.*

*La reforma del gobierno de ciudades metropolitanas como Buenos Aires requiere una transformación cultural coherente con la reinstalación de una utopía de la integración social, a cuya efectividad puede contribuir decisivamente el desarrollo de una economía popular urbana, base material de la autonomía política de las mayorías, condición de la profundización democrática.*

*Esa transformación cultural no es pura "superestructura" sino que supone nuevos valores encarnados en relaciones económicas y políticas que se refuercen mutuamente, reproduciendo y ampliando estructuras materiales no subordinadas a la lógica del capital global y en particular a la de sus fracciones monopólicas, estructuras que sustenten nuevos poderes sociales con capacidad para codeterminar las posibilidades y el rumbo de la ciudad como un todo.*

---

<sup>126</sup>Para dar un ejemplo, la organización de un centro de educación pre-escolar puede llevar, por la misma necesidad del proceso de su desarrollo, a vincularlo con la comunidad, con la familia, con la economía, con la política. Pero si las intervenciones están burocráticamente sectorializadas, en manos de especialistas, e institucionalizadas en secretarías planteadas como cotos administrativos, se reducen las posibilidades de ayudar a transformar y a construir desde abajo.

<sup>127</sup>Asimismo, la cultura sindical de las organizaciones de empleados públicos, al defender estrechamente intereses por lo demás legítimos, puede operar contradictoriamente como factor de esa resistencia al cambio. Esta contradicción es resoluble, pero no dentro de un modelo que prioriza la minimización del gasto público sobre todo otro criterio.

# 5 PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO REGIONAL EN AMÉRICA LATINA<sup>128</sup>

**JOSÉ LUIS CORAGGIO**  
(Diciembre, 1997)



En los sesenta, bajo la influencia del desarrollismo Cepalino y el impulso externo de la Alianza para el Progreso, se institucionalizó de manera generalizada la planificación en América Latina. Dentro de ello, la planificación del desarrollo regional fue una actividad significativa asociada a la industrialización sustitutiva de importaciones comandada por el Estado. Su sentido -pocas veces logrado- fue impulsar el desarrollo industrial o el desarrollo rural integrado donde éste no se daba, complementando o compensando las falencias del mercado para generar un desarrollo territorialmente balanceado. La estrategia de los polos de desarrollo, importada de Europa, se extendió como paradigma que a lo largo de la década se hizo presente en los documentos de planificación territorial y regional del continente. En 1963, en el Consejo Federal de Inversiones publicábamos Bases para el desarrollo regional argentino, inspirado en esa teoría, y nos visitaba Francois Perroux, enviado del General De Gaulle, quien se asombraba de la difusión (tal vez también

de la incomprensión) de sus ideas (pues para él los polos de desarrollo no eran centros geográficos sino los grandes conglomerados internacionales).

La concentración territorial de inversiones industrializantes en los principales nodos de una red urbana, la construcción de las infraestructuras de apoyo e interconexión, los sistemas de incentivos fiscales a la inversión en la periferia y muchos otros instrumentos, no fueron de orden regional sino propios de la capacidad interventora del Estado Nacional, su principal actor, por entonces formalmente dotado de la voluntad de diseñar e implementar la estructura territorial que requería un país internamente integrado. Mientras la metodología se extendía y homogeneizaba los documentos-plan -escasamente efectivos- de nuestros países, en el resto de América Latina envidiábamos a Celso Furtado, ese pionero de la planificación que, desde la SUDENE, nos decía que no sólo escribía documentos-plan sino que tenía la chequera: es decir, el poder para asignar efectivamente los recursos. Justamente uno de los argumentos a favor de la planificación regional era la necesidad de corregir la ineficiente asignación de recursos que resultaba de la excesiva concentración económica en las regiones más desarrolladas. Sin embargo, su principal línea de ataque era la de la equidad interregional. En esta perspectiva, enfrentada a la planificación Nacional o Sectorial, la planificación regional agregaba restricciones al crecimiento económico al sostener que debía asegurarse un cierto grado de equidad ante las regiones. Esa bandera se politizó al advertir que las desigualdades regionales eran un epifenómeno de la profunda inequidad social y política de nuestras sociedades. Así, la cuestión regional comenzó a asociarse con la cuestión agraria, con la cuestión étnica, con la cuestión del desarrollo del mercado interno y la formación de las clases nacionales asociadas a la modernidad y opuestas al

---

128 Ponencia presentada por J. L. Coraggio en el III SEMINARIO INTERNACIONAL: "ESTADO, REGIÓN Y SOCIEDAD EMERGENTE", Recife, 9/12/1997.

latifundismo: la burguesía industrial y el proletariado, todos ellos aspectos de la cuestión nacional. Las luchas sociales que acompañaron el desarrollo de esa cuestión fueron vistas como “caos” y se impuso la seguridad del orden autoritario. En Brasil se inició la serie de gobiernos militares del Cono Sur, y en poco tiempo los regionalistas pudimos comprobar que las mismas leyes diseñadas para promover el desarrollo regional podían dejar de ser un instrumento de la equidad, y ser usadas como recurso legitimador de la concentración primitiva del capital privado, cobijado por el Estado autoritario, produciendo islas de gran industria moderna en medio de océanos de pobreza.

En los 80, avanzada la crisis mundial iniciada en los 70, y al implantarse el principio neoliberal del mercado total -del cual fuera pionera en América Latina la dictadura de Pinochet-, junto con la redefinición del Estado perdieron significación en el mundo la planificación en general y la regional en particular. Para algunos investigadores, sin embargo, el interés por lo regional se renueva en los países centrales justamente en los 80. Se inicia con el descubrimiento de casos exitosos de desarrollo regional cuyos agentes no eran las grandes empresas ni el Estado, sino el conjunto de relaciones entre pequeñas y medianas empresas y de ellas con otras instituciones de la sociedad local, constituyendo un “entorno innovador”. Este entorno, heredero del “distrito industrial” marshalliano, constituía en sí mismo un factor intangible de la producción regional, capaz de generar endógenamente procesos de desarrollo sostenido fuera de las regiones metropolitanas, creando las condiciones de respuesta flexible e innovadora que requiere el nuevo mercado. Como es usual en estos casos, las descripciones de la Terza Italia, el Silicon Valley y otros casos dieron lugar al intento de modelizar y replicar tales experiencias, hasta ahora sin éxito. Así como había sido difícil generar las

condiciones para un desarrollo industrial sostenido donde no se debía darse según los criterios del mercado, parecía ahora difícil general las condiciones para el desarrollo endógeno donde no se había dado como resultado de lentos procesos culturales.

En América Latina, las traumáticas transformaciones del Estado nacional y la apertura al mercado global retrasaron la renovación del interés por el desarrollo regional. La visión utópica de un sistema articulado de regiones y centros dió lugar a la descripción positivista de un conjunto de zonas relativamente aisladas entre sí, con diferentes posiciones respecto al mercado global: unas deprimidas, en proceso de desindustrialización o nunca industrializadas y sin capacidad competitiva, otras de alta productividad conectadas directamente a los mercados externos. La conexión global de esas regiones podía deberse a su capacidad para especializarse y exportar de acuerdo a los nuevos requerimientos del mercado, o bien a su capacidad para atraer inversiones extranjeras orientadas a las concentraciones metropolitanas del mercado interno, suficiente para convertirse en negocio de los grandes conglomerados globales. En cuanto a las zonas deprimidas, para ellas ya no se propusieron programas de desarrollo sino políticas sociales compensatorias. A su vez, en las zonas donde se logró atraer la inversión moderna, tendieron a darse desarrollos unilaterales social o ecológicamente, produciendo dualismos graves por el carácter excluyente y el impacto destructivo del nuevo estilo tecnoeconómico, lo que también se atendió con políticas sociales compensatorias. De pronto pareció que el nuevo estilo de desarrollo -el desarrollo informacional o supersimbólico- iba a generar efectos sociales desintegradores de manera generalizada, variando sólo la forma que adoptaría en unas u otras regiones.

La bandera de la equidad interregional

pareció perder relevancia en países en que la pobreza devino crecientemente un problema urbano, principalmente dentro de las grandes ciudades, problema considerado políticamente prioritario por su amenaza a la gobernabilidad del sistema. Libradas al juego de fuerzas del mercado, con zonas de alta productividad o no, las regiones y sus redes de centros parecieron perder su unidad, fragmentándose internamente y entre sí como consecuencia de los cambios sociales y económicos que acompañaron la reestructuración tecnológica y organizativa asociada a la globalización.

Si en los sesenta la contraposición territorial se planteaba como lo regional (equidad y desarrollo balanceado) vs. lo nacional (eficiencia y crecimiento económico), en los 90 parece haberse instalado la contraposición directa entre lo local (lo humano, lo participativo autogestionario) y lo global (el mercado excluyente y alienante), perdiendo aparentemente su relevancia relativa tanto el nivel regional como el nacional. El paradigma neoliberal disuelve las instancias intermedias entre los procesos personalizados de interacción directa, cotidiana, y los procesos ciegos globales, ubicuos y sin responsables visibles. Esto lo atestiguan los innumerables encuentros y trabajos sobre cómo sobrellevar o articular dichos niveles en un sistema que desarticula a los espacios locales entre sí a la vez que los pone a competir por su ingreso a la red de relaciones globales. La competencia de los lugares por el capital parece producir la desintegración de los lugares, sean exitosos o no en la competencia.

De hecho, la disolución de las barreras que protegían al mercado nacional y permitían la intervención política en sus espacios regionales, expusieron a las comarcas, centros y microregiones, al contacto directo con las fuerzas del mercado global. La revolución en la tecnología productiva, de transportes y comunicaciones hace posible

que centros e incluso zonas de producción extractiva de alta productividad usen tecnologías de punta y se conecten directamente con el mercado global sin fuerte mediación de las estructuras regionales o los centros nacionales, lo que contribuirá a desalentar los procesos de inducción horizontal y vertical y por ende a desestructurar aún más las regiones que heredamos del modelo industrial-urbanizador.

El paradigma de desarrollo local propone no sólo otras escalas (microregiones, la escala humana) sino otros actores del desarrollo: Gobiernos Municipales, ONGs, Organizaciones Vecinales, Redes de Solidaridad y Autoayuda, Centros de Educación e Investigación. etc. Un gobierno local democrático participativo aparece en algunas propuestas como una condición indispensable adicional a la presencia de una densa red de actores de la sociedad civil.

Pero si promover un desarrollo integrador requiere de una voluntad colectiva y un poder capaz de contrabalancear las tendencias del mercado, puede anticiparse la necesidad de una instancia y actores de escala mesolocal, articuladores de relaciones horizontales intraregionales, como espacio para generar un poder social y político suficiente para orientar la sociedad en una dirección deseada por la ciudadanía. Sin embargo, parece difícil que la mera agregación regional de actores sociales y políticos locales debilitados y fragmentados produzca ese poder. En tal sentido, el desarrollo desde lo local y el desarrollo regional aparecen no como opciones sino como mutuamente necesarios. En cuanto al Estado Nacional, hoy parece profundizar su retirada de la promoción del desarrollo local y regional, dejando la responsabilidad en manos de gobiernos locales o provinciales/estatales. Pareciera que, sin el surgimiento de un nuevo espíritu estatal y de proyectos de

integración nacional, sólo acontecimientos como los de Chiapas en México o los del movimiento de los Sin Tierra en Brasil, o las puebladas y cortes de ruta en Argentina, serían capaces de incorporar en la agenda política nacional la necesidad de intervenciones transformadoras en las regiones fuertemente pobladas y sin recursos, cuyo pleno desarrollo no interesa al capital.

Técnicos e intelectuales del centro y la periferia han comenzado a plantear propuestas sociales alternativas al mercado, en general coherentes con el paradigma del desarrollo local. Son propuestas con pretensión paradigmática (Tercer Sector, Economía Social, Economía de Solidaridad), y tienen en común que apuntan a compensar de otra manera (diversa de las políticas sociales focalizadas) el déficit integrador del mercado. Pero esas alternativas idealizan a la sociedad civil emergente y pretenden evitar al Estado y la política. Suponen que la sociedad puede ser pensada como totalidad y dirigida en una u otra dirección por una voluntad colectiva y de acuerdo a un “interés general” a partir del encuentro libre e interactivo de variados actores colectivos no gubernamentales -ya sean las tradicionales organizaciones corporativas redireccionadas, o nuevas organizaciones emergentes de las nuevas estrategias de supervivencia y expresión de los sectores populares, los técnicos e intelectuales reorganizados en universidades y ONGs. Se renueva así la expectativa por una sociedad civil a la que el proceso de desestatización devuelve libertades y lanza a la competencia, pero también habilita para asumir responsabilidades por el bien común que habían sido depositadas en el Estado.

No es difícil advertir la incongruencia entre el limitado nivel de lo local, barrial o comarcal, de lo cotidiano, por un lado, y la grandiosidad de construir totalidades sociales de mayor alcance. La lógica

sugiere reintroducir a la región -urbana, rural o mejor aún: rural-urbana- como posibilidad intermedia de rearticulación de los diversos localismos, en una complejidad mayor y más potente para enfrentar la globalización del mercado. En todo caso, tenemos la convicción de que el desarrollo local desde lo local no puede ser un modo de desarrollo generalizado sino una excepción, a menos que instancias supralocales -regionales y nacionales- lo promuevan y articulen horizontalmente para potenciarlo ante las fuerzas del mercado global. Esto supone revertir las tendencias a la desigualdad que hoy se registran entre gobiernos estatales/provinciales y locales cuyos recursos quedan ligados más a las desiguales bases económicas locales que a los mecanismos de redistribución compensadora. Supone también que el Estado y las finanzas nacionales den más prioridad al pago de la deuda social que al de la deuda externa.

La promoción del desarrollo regional debería propiciar la emergencia de redes de creciente complejidad, contribuyendo a articular acciones, proyectos e iniciativas de horizonte local, demostrando las ventajas de asociarse o de comunicarse y de expandir el alcance de los proyectos. De hecho, se viene difundiendo en el continente la nueva fórmula diagnóstica: “el problema es la desarticulación, el aislamiento, la fragmentación; las capacidades están ahí, los recursos están ahí; sólo faltaría la visión de que es posible, todos juntos, cooperativamente, poner en marcha nuevos procesos de desarrollo, desde abajo, desde lo local, para lo local.” La planificación estratégica se pone de moda...

Sin embargo, en un contexto marcado por la inseguridad, la precariedad y la fragmentación social, estas iniciativas de articulación y concertación son usualmente protagonizadas por élites locales o interlocales, poco democráticas en sus prácticas, desplazadas o amenazadas por las

transformaciones estructurales, reactivas a los “afuerinos” que no vengán a invertir y dar trabajo, con escasa o nula participación de los realmente “de abajo”. En esas condiciones es difícil que de la sociedad surja y se encarne un proyecto de integración societal, una genuina preocupación por la totalidad y por la ampliación de la frontera de lo posible por la vía de la acción colectiva, dándose en cambio nuevas luchas por los restos del poder estatal diluido, por la representación política sustitutiva y sus prebendas.

En tal sentido, es necesario plantear que un sistema representativo democrático, donde el poder político y las instancias administrativas estatales sean recuperadas y controladas desde la sociedad, asegurando la participación activa y autónoma en la gestión de las mayorías marginadas de la nueva modernidad, es un recurso insustituible para el desarrollo, es un factor de la competitividad dinámica. Esto requiere un fuerte cambio en la cultura política, que supere el vicio clientelista y se privilegie un ejercicio del poder político que promueva nuevas estructuras económicas integradoras y no se limite a recibir o atraer cualquier actividad que sume nuevos puestos de trabajo a cualquier costo. Requiere no sólo de ideas, proyectos y capacidad inversionista, que efectivamente hacen falta, sino de una lucha cultural.

No ayuda a recuperar la creatividad el oscurantismo y el miedo resultantes de las traumáticas experiencias de la represión, la hiperinflación, la inseguridad física o jurídica o el desempleo, y ahora por la amenaza de los nuevos gurús modernos (los economistas) de que como la economía tiene leyes naturales, éstas no deben ser interferidas so pena de un caos destructor. La ideología neoliberal del mercado como único asignador eficiente y equitativo de recursos escasos es una ilusión paralizante, cuya capacidad destructora ya está a la

vista. ¿Cómo pensar un proceso de desarrollo regional orientado por una voluntad colectiva si se toma como dado nada menos que el mercado global y las estructuras del poder político dominado por minorías?

Ayudaría a recuperar la confianza el mostrar con nuevas experiencias que es posible alentar instituciones económicas eficientes y a la vez sensibles al desarrollo humano. En esto puede ser instrumental el fortalecimiento de una instancia regional, como nivel intermedio de reencuentro y reintegración socio-económica y cultural de las diversidades locales, recuperando la heterogeneidad cultural y ecológica como recurso para producir formas de desarrollo humano universal, promoviendo una solidaridad no mecánica, no basada en la reivindicación de necesidades compartidas, sino basada en la generación de nuevas relaciones de interdependencia, una solidaridad orgánica que cimente la formación de una voluntad política transformadora, productora de sociedad regional más equitativa, capaz de autodesarrollarse en abierto contacto con otras regiones.

Sin embargo, es difícil lograr el desarrollo local, interlocal y regional cuando el contexto es hostil al desarrollo humano y sustentable. Si al Estado ya no le cabe el papel de construir y proveer directamente el desarrollo, le corresponde por lo menos el de proveer el marco favorable para que los agentes promotores de las redes económico-sociales incentiven y demuestren las posibilidades existentes. Para eso, el Estado debe autoreformarse, pero en una dirección diversa de la actualmente predominante. Deben reformarse los sistemas jurídicos que condenan a proporciones enormes de la población a vivir en la ilegalidad para sobrevivir, que aceptan la coexistencia de recursos materiales ociosos con poblaciones desempleadas sin imponer límites morales a la propiedad privada, sistemas políticos que

se autonomizan de sus representados, que promueven la negociación cortoplacista de las cúpulas antes que la producción de consensos estratégicos de base, sistemas educativos duales, desarraigados de los problemas de la economía y la sociedad local y regional, que impiden cumplir incluso el apotegma liberal de la igualdad de oportunidades, sistemas de crédito caro excluyentes de los emprendedores populares, sistemas de producción simbólica alienantes, que producen noticias y valores que infunden miedo y desactivan la creatividad personal y social, en lugar de recuperar y difundir las buenas experiencias del pueblo, una política económica que pretende lograr los necesarios equilibrios macroeconómicos a costa de los equilibrios psicosociales de las mayorías, privilegiando la deuda externa por sobre la deuda interna, sistemas fiscales regresivos y focalizados en el consumo, sistemas judiciales que permiten la impunidad de la evasión fiscal y la consecuente concentración del ingreso, con un poder de policía dirigido al pequeño emprendimiento, creándole un alto umbral para ingresar a la legalidad.

Si se asume, como se viene asumiendo, que una reforma de segunda generación del Estado es posible, que se haga para favorecer a la gente y no a las minorías, que se haga para generar un contexto favorable a los emprendimientos de la gente, a las búsquedas de otras formas de asociación, de producción y distribución. En tal contexto, las iniciativas de desarrollo local, interlocal y regional pueden prosperar con otros ritmos, reduciendo los costos sociales y potenciando al máximo la creatividad humana. Aquí es importante destacar que no hay antagonismo entre el desarrollo regional y la competitividad empresarial: un desarrollo humano sustentable de alta difusión y profundidad crea, a su vez, las bases para una competitividad auténtica, crea la base cultural para el desarrollo de empresas basadas en la creatividad humana más que en la expoliación de recursos y del

trabajo humano.

Sin consolidar nuevas bases materiales para un poder social de sentido popular, y sin un papel concomitante del Estado, parece difícil revertir las tendencias desintegradoras existentes en la mayoría de las regiones del continente. Para poder pensar esto ayudaría revisar algunos de los lugares comunes que se han venido imponiendo con el neoliberalismo.

En los sesenta se discutía si el desarrollo regional dependía del desarrollo de las exportaciones que iban a tener efectos multiplicadores de derrame en el resto de la economía regional, o si era necesaria una economía endógena desarrollada, con buenos servicios y calidad para atraer o generar actividades de exportación. Hoy esa discusión parece haberse saldado a nivel nacional: hay que exportar, lo demás vendrá por añadidura. Y las regiones con capacidad exportadora serían las que tienen derecho al desarrollo. Creemos necesario superar la obsesión por las exportaciones, y la confusión entre modernidad y presencia de las grandes empresas y marcas del mundo. La economía debe tener como objetivo satisfacer las necesidades básicas de todos, con igualdad de oportunidades y normas mínimas de equidad, no la de maximizar el balance comercial. Esa obsesión lleva a la dualización: por un lado un sector integrado al mercado mundial, con alta productividad y tecnologías de punta, y por otro un resto de la economía (y de la sociedad) regional retrasado, empobrecido, fragmentado.

Centrarse en la competitividad vista como capacidad de exportar ciertos bienes en exceso de lo que se importa supone olvidar el criterio del ingreso real y la calidad de vida como objetivo. La modernización del sector agrario para exportar puede tener como consecuencia que se expulse masivamente a trabajadores del sector agrícola despojándolos de medios de producción y de acceso al consumo, y a la

vez que quienes aún pueden comprar en el mercado interno deban pagar los mismos precios internacionales que los países que no producen alimentos, reduciendo así el ingreso real. En un sistema tecnológico donde el conocimiento y la información aparecen como fuerzas productivas principales, las regiones y países que se inserten en el mercado global en base a mano de obra no calificada y de bajo precio o mediante la expoliación de los recursos naturales estarán erosionando las bases de una sociedad integrada, con calidad de vida creciente y competitividad de largo plazo. ¿Por qué fracasó la industrialización sustitutiva de importaciones? Una de las causas fundamentales fue la debilidad social del desarrollo económico. Se generaron islas de modernidad en mares de pobreza, no sólo de ingresos sino de democracia. Esto no debemos repetirlo otra vez, con la nueva oleada de modernización productiva. Por lo demás, la fórmula del libre comercio es una idea, la realidad es del comercio regulado por el poder de los grandes bloques comerciales, que fijan reglas para la apropiación desigual de los beneficios de la revolución tecnológica. Una América Latina unida, con gobiernos representativos y respaldados por democracias auténticas es una condición difícil pero necesaria para liberalizar realmente el comercio.

El mercado global no puede ni debe evitarse. Sin embargo, no debemos olvidar que la economía de mercado es fundamentalmente capitalista, y que -más allá de otros valores morales- el mercado global fuerza hoy más que nunca a las empresas y empresarios a orientarse no por el desarrollo sino por la ganancia inmediata, en muchos casos en connivencia con el Gobierno de turno. No podríamos pensar en revitalizar las economías regionales y con ellas los niveles y calidades de las economías locales sin que el sistema de empresas comience a comportarse de acuerdo a la visión utópica que de ellas transmite la teoría económica neoliberal. Es

decir, que efectivamente operen bajo condiciones de competencia y se vean obligadas a innovar, a reinvertir para incrementar la productividad de los recursos escasos (no necesariamente del trabajo, lo que supone la posibilidad de introducir tecnologías mano de obra intensivas) y a pasar a los precios las reducciones de costos que tales innovaciones permiten.

Esto no fue el caso de los sistemas de empresas ineficientes, cobijados políticamente por un Estado protector del estrecho mercado nacional pero además complicado de maneras no confesables con intereses de empresas particulares, ni fue logrado por las empresas públicas monopólicas, productoras de bienes y servicios, que no estaban sometidas a la competencia *ni al control social*, y utilizaban sus políticas de empleo y gasto como instrumentos de política clientelar si es que no de enriquecimiento ilícito de sus funcionarios.

Pero tampoco se va a lograr espontáneamente por un mercado “abierto” a la inversión moderna extranjera, privatizando empresas públicas que se entregan a precios de liquidación como concesión monopólica, elevando las tasas de rentabilidad a niveles exorbitantes para los estándares mundiales y obligando a nuestros consumidores y productores nacionales a pagar altísimos precios por servicios públicos imprescindibles, por los alimentos, por los carburantes, por los transportes, por el suelo urbano, por el crédito para la producción y el consumo. (Tenemos un claro ejemplo de esto: las recientes oleadas de compras de empresas argentinas, públicas y privadas, con su ilusión y experiencia de mejoría en la eficiencia de corto plazo -centrada sobre todo en que “ahora sí se prestan los servicios”, luego que se dejó ex-profeso caer la productividad del sector público para generar legitimidad en la opinión pública- han dejado nuestro mercado

interno cautivo de empresas monopólicas con una estrategia no de desarrollo sino de maximización de la ganancia en un mercado que irá estrechándose a medida que se producen los efectos recesivos de esas mismas políticas. A esto se suma la falta de regulación y control de la inversión y reinversión de esos excedentes, de modo de garantizar que no volveremos a sufrir una crisis de calidad en los servicios por la falta de inversión en infraestructura para el largo plazo.)

¿Cómo va a producirse ese efecto de competencia y baja de precios en un mercado en que la ganancia es predominantemente de fuente monopólica y rentista? Lo que la misma teoría neoclásica indica es que en esas condiciones el mercado se torna ineficiente y no produce los resultados que justifican su libertad. Que debe intervenir el Estado para cortar las ganancias monopólicas y redistribuir las rentas. Si a esto le agregamos la dimensión de promoción del desarrollo, parte de esos excedentes captados por el sistema fiscal deberían desviarse no al consumo inmediato de satisfactores básicos sino a la promoción de inversiones productivas asociadas indisolublemente con un esquema institucional integrador, a la gestación de un ambiente emprendedor capaz de autosostener su propia dinámica en base a estructuras más equitativas de distribución de los resultados. Esto abarca tanto al sector empresarial, especialmente las PYMES, como a la economía popular, de pequeños emprendimientos, de redes cooperativas y servicios autogestionarios, al sistema educativo y de investigación, como a la gestión eficiente y participativa del presupuesto público.

Entonces, el desarrollo integrador, nacional, regional y local, requiere un contexto favorable que debe ser promovido desde el poder político, en particular desde el Estado Nacional. El desarrollo regional no puede ser dejado en manos de los agentes

regionales si no se crea ese contexto favorable al desarrollo. Aunque comienzan a oírse voces de que el Estado no deja de ser necesario, las ideas aquí expuestas parecen ir todavía en contra de la corriente predominante, impulsada aún con fuerza por el neoliberalismo.

Si se quiere limitar la nueva ampliación del Estado y su peso en la economía, hay otra alternativa: la generación de contrapesos económicos capaces de limitar la acción de los monopolios en el mercado. Esto supone el desarrollo de otro sector de las economías regionales, capaz de establecer otro equilibrio en su relación con la economía empresarial capitalista y la economía pública: la economía popular rural-urbana. Pero esto no se logra con la multiplicación de micro-emprendimientos o micro-intervenciones. Se requiere una estrategia de conjunto, donde desde abajo -las organizaciones de la sociedad civil- pero también desde el Estado, se promueva tal desarrollo que naturalmente no se dará si se deja librado al mercado real. Desde esta perspectiva, la cuestión regional es hoy la de la reintegración nacional en un mundo globalizado, y su adecuada gestión debe incluir la consideración de las dimensiones tecnológicas, económicas, sociales, políticas y culturales. Cómo concretarlo en un programa capaz de hegemonizar voluntades y generar recursos no puede ser decidido por ningún modelo importado ni de invención local. Sólo el análisis concreto de cada situación concreta, alentado por las experiencias de otras regiones y países y motorizado por un proyecto estratégico genuinamente democrático puede comenzar a encontrar las respuestas a las problemáticas regionales contemporáneas, reintegrando a los lugares y sus sociedades locales en redes de cooperación y redefiniendo los términos de su relación con el capital global. En esto, como en los sesenta, el Estado nacional seguirá siendo un actor principal y por tanto deberán serlo los partidos políticos. Sin embargo, salvo

excepciones, ya no es posible pensar en un Estado capaz de inventar y construir regiones como un ingeniero construye edificios. Las nuevas regiones deberán tener bases reales, y aunque no estarán exentas de conflictos internos, su competitividad de largo plazo dependerá que hayan sido constituidas por la voluntad democrática de una multiplicidad de actores agregados solidariamente por una identidad con bases históricas pero también con un proyecto compartido de desarrollo integral.

Este desafío histórico requiere creatividad, innovaciones institucionales y cambios en los valores, de una magnitud y profundidad equivalente a la revolución tecnológica y organizativa que hoy experimentan la producción, la circulación, la comunicación y el consumo. No hay modelo llave en mano, listo para aplicar a toda región y país. Una vez más, deberemos hacer el camino al andar.



# 6 LA AGENDA POLÍTICA ANTE LA CUES- TION SOCIAL<sup>129</sup>

**JOSÉ LUIS CORAGGIO**  
(Abril, 1998)



Hemos escuchado dos brillantes exposiciones<sup>130</sup>: una de Bernardo Kliksberg respecto a la situación social y las posibilidades de las políticas públicas para compensar los aspectos más dramáticos de la misma, y otra de Franco Rotelli respecto a la posibilidad de generalizar microexperiencias cualitativamente superiores desde el punto de vista del desarrollo de lo humano, como las empresas sociales en Italia. Creo que las ideas expuestas, aún manteniendo una perspectiva centrada en los *fenómenos sociales* que se están experimentando, deben ser enmarcadas en una cuestión más amplia suscitada por las tendencias predominantes de *reestructuración económica y política*, pues hacer efectivas las posibilidades que sugieren dependen de que cambien las relaciones entre sociedad, mercado y estado.

Al hacerlo será importante no tanto elaborar

---

<sup>129</sup>Intervención de José Luis Coraggio, Director del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, en el Foro “Buenos Aires sin fronteras. Construyendo ciudadanía”, Buenos Aires, 27-29 de abril de 1998.

<sup>130</sup>Bernardo Kliksberg: “Hacia una nueva política social. Más allá de mitos y dogmas”, y Franco Rotelli: “Empresas sociales en Italia: balances y perspectivas”.

las posibilidades teóricas más abstractas como conceptualizar el punto de partida actual: un *mercado real*, marcado por su alcance global, su estructura monopolista y la constitución de una *clase capitalista* cada vez menos nacional, cada vez más libre de expresar el interés ilimitado del capital por reproducirse a escala ampliada, movilizada por su propia dinámica competitiva interna, con una impunidad social y política como no tuvo en décadas, y un *Estado real*, ocupado por miembros de una *clase política* cuya *clientela* sigue siendo nacional, formada por profesionales de la acumulación pragmática de poder - partidaria o personal, alienada de la sociedad en buena medida por su adscripción a una tecnología mediática de comunicación social, y severamente limitada en su autonomía por los estados más poderosos y los organismos internacionales hegemonzados por la única superpotencia, que nos ve como su patio trasero.

En ese contexto, ¿se puede pedir a una *sociedad real*, debilitada en sus mecanismos de integración, fragmentada en sus identidades y representaciones, polarizada en la distribución de la riqueza y el acceso a los servicios, que desarrolle formas de solidaridad alternativas a las del Estado del Bienestar, contando apenas con un estado facilitador y la filantropía de la clase capitalista? Más allá de las intenciones que la inspiren, esta agenda de una sociedad que se produce a sí misma contribuye a legitimar las estructuras excluyentes y sólo puede conducir a formas del darwinismo social, donde la teórica igualdad de oportunidades se reduzca a ideología justificadora de la exclusión efectiva. Quien pueda acceder a los limitados recursos del estado o a las experiencias liberadoras de las ONGD históricas que no se transmutaron en agencias de tercerización de los programas públicos, tal vez pueda tener mejores probabilidades de ser incluido, pero este programa no alcanza a

las mayoría, ni mucho menos a *todos* los ciudadanos.

Para enfrentar al programa de legitimación del poder de las élites políticas y económicas es necesario reafirmar el desarrollo pleno de la ciudadanía y sus derechos (algo tecnológica y económicamente posible) pero hacerlo en base al desarrollo de bases propias de reproducción material evitando la dependencia clientelar, es decir, generando nuevas estructuras económicas (tecnológicas, organizativas, económicas) orientadas no por la ganancia sino por la reproducción ampliada de la vida de las clases populares. Esto plantea luchar por la democratización del estado y la conformación de una economía mixta con tres sectores: empresarial capitalista, economía pública, economía popular, redefiniendo los términos del intercambio entre ellos.

Desde esta perspectiva y en el contexto real de poder, siendo bueno -a igualdad de otras condiciones- hacer más eficiente el “frente social”, o mejorar la gerencia pública de las políticas sociales, esto apenas contribuirá a aumentar la proporción de las ganancias concentradas en la distribución del ingreso, reduciendo los costos de las políticas sociales en base a criterios de “costo-efectividad” aplicados a la consecución de las metas fijas mínimas requeridas para sostener el sistema de acumulación. Tampoco modificará el sentido asistencialista de las políticas sociales el hacerlas más “participativas”, si ello significa que los “beneficiarios” participen con trabajo gratuito para bajar los costos de los programas públicos.

En cuanto a las experiencias de “empresa social”, dirigidas a producir otras relaciones interpersonales de manera económicamente sostenible, su calidad y carácter ejemplar son indiscutibles. El problema, como con tantas otras experiencias de acción social

realizadas por redes de solidaridad, ONGs, etc. es su imposibilidad de generalizarse y autoreproducirse como sistema alternativo para la organización de los recursos y la resolución de las necesidades de todos. Y no nos referimos aquí a la mera “replicabilidad”. Estas experiencias, extraordinariamente ricas desde el punto de vista cualitativo, e incluso si son replicables, resultan altamente costosas en términos de tiempo y recursos. (Aún si el trabajo es voluntario, y por ello gratuito, tiene un costo de oportunidad que usualmente no se computa, lo que explica por qué aparentan ser tan eficientes estas intervenciones). A esto contribuye su aislamiento, su limitado aporte como conjunto a la sinergia que requiere un proceso de desarrollo autosostenido.

Tal sinergia no se logra con la multiplicación al infinito de experiencias de este tipo, sino por la puesta en funcionamiento de mecanismos semiautomáticos “amigos del desarrollo social” -para parafrasear al PNUD- antes que “amigos del mercado capitalista”. Se requiere entonces una macrointervención reformadora o facilitadora a escala societal, cuyo agente principal, pero no único, es un estado afirmado en la democracia participativa y la presencia de movimientos sociales fuertes y redes de agentes muy diversos con una estrategia compartida. En la misma dirección, se requiere dotar de un sentido global al movimiento de conjunto de las micro intervenciones y autogestiones socioeconómicas. Dicho sentido global debe estar encarnado en prácticas congruentes, orientadas por un paradigma compartido de desarrollo social incluyente, capaz de incluir propuestas como las de las empresas sociales, la economía social, la economía de solidaridad, el tercer sector, la reforma fiscal, la descentralización estatal, etc., pero sin limitarse a ninguna ni siquiera

al conjunto de ellas.<sup>131</sup> Porque de lo que se trata es de no dejar en manos del capital global y de su estado subsidiario la reproducción marginal de la vida, sino de conformar otro modo de reproducción, adecuado a las posibilidades que permite la revolución tecno-organizativa de fin del milenio, que se proponga la ampliación siempre creciente de la calidad de la vida humana.

Poner en marcha un proceso sostenible de desarrollo humano requiere no sólo intentar experiencias de calidad ni hacer más eficiente la gerencia de los programas sociales, sino derivar a este propósito recursos organizativos, tecnológicos y financieros en una escala que sólo se puede lograr contradiciendo al interés inmediatista y de la voracidad actual de la clase capitalista. Requiere por tanto una limitación estructural al capital por parte de un movimiento político hegemónico que se autonomice de su papel de servidor pragmático del *establishment*, o al menos se sitúe en la perspectiva de la gobernabilidad y competitividad en el largo plazo. Supone cambiar el sentido de las políticas públicas y de las microintervenciones sociales, en la dirección no de la compensación y la ejemplaridad singular sino de la movilización masiva de recursos para el desarrollo.

Esto supone no sólo un gerenciamiento eficiente de los recursos de la política social, sino también un programa político de cambio de las estructuras del poder, a través de la democratización radical del Estado y el desarrollo de nuevos poderes sociales, económicos y simbólicos dentro del campo popular. La inevitabilidad de la cuestión del poder es evidente si reconocemos que el actual dominio del programa neoliberal no es resultado de su superioridad teórica o técnica en organizar

los recursos económicos para satisfacer las necesidades (lo que obviamente no logra), sino que es la ideología teórica que se impuso desde la nueva correlación de fuerzas neoconservadora resultante de la caída del socialismo real y del debilitamiento del movimiento sindical, ideología que contribuye a justificar e imponer al resto de las sociedades los intereses de las élites económicas y políticas participantes de los beneficios de la globalización

Asimismo, el mercado está lejos de ser un mecanismo que hace pasar a las actividades económicas -y crecientemente a las sociales- por un test de eficiencia objetiva. Los precios -base de ese test- reflejan no sólo costos y productividades sino relaciones de poder. Y cuando estos criterios se introyectan en el ámbito de la producción simbólica (educación, medios de comunicación) y en la política (competencia, economía de la construcción de plataformas basada en la pérdida o ganancia de votos anticipada por el opinionismo con técnicas de *marketing*), el poder del capital se magnifica y vuelve omnipresente en la vida social.

Para contrarrestar al mercado capitalista no es suficiente "sumarle" un estado eficiente y una sociedad autogestionaria. Es necesario redefinir el campo de fuerzas, desarrollando poderes sociales y políticos que puedan superar la impregnación del capital como relación omnipresente. Y en esto es fundamental reconocer que, sin un cambio del contexto extremadamente hostil en que se desenvuelven las iniciativas premonitorias de otra sociabilidad, será extremadamente difícil que logremos construir una sociedad más incluyente, equitativa y solidaria sin pasar por severos traumas y crisis sistémicas adicionales.

Un gran paso en la dirección correcta es superar en el pensamiento la distinción entre lo social y lo económico, dejando de

---

<sup>131</sup>En esta línea, ver: José L. Coraggio, *Economía urbana. La perspectiva popular*, Abya Yala-FLACSO-ILDIS, Quito, 1998.

suponer que la economía es un dato, que tiene una lógica inmanente con mismo grado de naturalidad que las leyes físicas, que si pretendemos modificar las tendencias del mercado libre provocaremos un caos socialmente más costoso que el sendero actual. El mismo sistema capitalista global tiene que admitir la coexistencia con formas alternativas de organización económica, dada su imposibilidad de legitimarse por la vía de las expectativas de integración al trabajo asalariado. En esto es fundamental advertir que la cuestión no es tanto la subordinación de los criterios políticos y sociales a los económicos, sino que tanto la economía como la política y la sociedad (y las políticas sociales) están hoy invadidas acriticamente de esa institución omnipresente denominada mercado.

**Para encarar eficazmente la cuestión social es fundamental dejar de actuar reactivamente desde el “frente social” aceptando de hecho los valores del mercado, y tomar la iniciativa en el espacio de la política macroeconómica, haciéndola congruente con el tipo de desarrollo que queremos lograr para la sociedad humana. Es fundamental asimismo una lucha cultural e institucional, generando condiciones (sistema de justicia, control de la responsabilidad en el ejercicio del poder, etc.) que acaben con la impunidad y el terror (a la represión, a la hiperinflación, al desempleo, a la inseguridad ante la enfermedad o la vejez) como características paralizantes de la voluntad y la creatividad social y política, creando nuevas bases experienciales para la confianza en el otro y la autoconfianza, condición para desarrollar prácticas sustentables y perdurables de cooperación y solidaridad a escala societal. Esa lucha deberá distinguir el valor de un sistema de gobierno y de justicia radicalmente democráticos y equitativos, y de un mercado incluyente, regulado y sometido al logro de**

**equilibrios sociales, instituciones nunca reemplazables por una gerencia social eficiente de políticas sociales focalizadas o la microacción personalizada dentro de la sociedad.**

El programa neoconservador se propuso reformar conscientemente el estado y la sociedad, liberando al mercado capitalista de todo límite. Se trata posiblemente de una de las mayores empresas de ingeniería social que registra la historia. Emprender un programa del mismo nivel de compromiso y voluntarismo es una tarea urgente de las fuerzas progresistas, pues los efectos sociales y políticos que se vienen acumulando y cristalizando en nuevas estructuras de poder serán cada vez más difíciles de revertir.

# 7 CONDICIONES DE LA PLANI- FICACIÓN ESTRA- TÉGICA URBANA Y EL DESARRO- LLO EN RED<sup>132</sup>

**JOSÉ LUIS CORAGGIO**  
(Julio 1998)



Me parece interesante analizar la forma que toma la convocatoria a esta reunión: el verbo principal es “articulación”. Esa parece ser la tarea fundamental que debemos encarar. ¿Articulación de qué? De *planes estratégicos de ciudades*, planes que se supone que ya existen pero aún aislados, no vinculados, no articulados entre sí. Sin embargo, antes de o junto con el esfuerzo de articulación, posiblemente haya que poner en marcha o profundizar la planificación estratégica en cada ciudad.

No se trata de desmerecer los importantes y ejemplares intentos en tal sentido,<sup>133</sup> sino de reconocer que, más allá de la difusión de su metodología, sus instituciones y su terminología, no se trata sólo de articular lo existente sino de crear las condiciones para impulsar su realización plena. Baste

---

<sup>132</sup>Intervención como experto invitado en el Seminario Técnico “Articulación de planes estratégicos de ciudades como promoción del desarrollo equilibrado de la región del Mercosur”, Río Cuarto, 27-28 de julio de 1998 (versión editada).

<sup>133</sup>El presupuesto participativo de Porto Alegre, la descentralización de Montevideo, la participación en instancias de planificación estratégica en Córdoba, las políticas ambientales de Curitiba, la Promoción del desarrollo de Pymes de Rafaela, son algunos de estos ejemplos.

mentar, como origen de una duda genérica sobre la efectividad alcanzada en la planificación estratégica, que no parece haberse cumplido una de sus condiciones: la institucionalización de objetivos y políticas de Estado (involucrando a todos los niveles: local, provincial, nacional). Es decir, políticas asumidas por un estado capaz de pensar y actuar de manera coherente e intergeneracionalmente, lo que supone haber superado la competencia entre niveles de gobierno, así como el cortoplacismo y el oportunismo usual de los gobiernos de turno.<sup>134</sup> Como en un sistema democrático los principales partidos tienden a turnarse en el gobierno, tales políticas deben estar enraizadas en consensos o al menos acuerdos entre representantes legítimos de los diversos sectores permanentes de la ciudad, para lo que deberían haber participado en su definición, su implementación y su control. Y la situación de transición socio-política y reestructuración post-industrial por la que atravesamos no ha ayudado a ello.

Dos procesos asociados a esta transición hacen que una planificación estratégica efectiva sea tan deseable como difícil:

Por un lado, el desequilibrio de fuerzas entre capital y trabajo, tremendamente desfavorable para el segundo, manifestada en la continua centralización del capital global y la continua fragmentación de la clase trabajadora, requieren políticas de largo aliento que respondan a un interés político más complejo que la mera representación de los sectores más organizados y capaces de hacer *lobbying*. Pero a la vez, como resultado del triunfo del movimiento neoconservador -usualmente identificado con las figuras de Reagan y

---

<sup>134</sup>También en este terreno hay que ver como un ejemplo la continuidad de las políticas de Porto Alegre, si bien están vinculadas a la permanencia de un partido en el gobierno local y esto no es lo mismo que la institucionalización de políticas de estado independientes de cuál sea el partido gobernante.

Thatcher y el derrumbe de socialismo real-, también se ha redefinido el balance de fuerzas entre el poder político y el poder económico del capital más concentrado, debilitando al primero y liberando por ahora al segundo de los límites dirigidos a salvaguardar los derechos de los ciudadanos e incluso la estabilidad de los sistemas.

Por otro lado, la conjunción de una revolución tecnológica comparable con la de la revolución industrial pero más generalizada y vertiginosa, y la reorganización del capital claramente hegemonizado por su sector financiero, imprimen a los modos de producción y de vida ritmos de transformación incomparables con los lentos procesos de respuesta de gobiernos, organismos y sociedades civiles, abriendo una brecha dinámica que por momentos parece insalvable sin revisar el supuesto de impunidad con que se mueven las nuevas élites.

Estos procesos generan gran incertidumbre sobre el futuro, haciendo necesaria, más que una planificación, la institucionalización de escenarios en que múltiples actores dotados de capacidad de respuesta rápida puedan ir conjugándose orientados no por una división del trabajo predeterminada sino por objetivos estratégicos compartidos. En ese sentido, para acelerar la creatividad positiva en pro del desarrollo, su sujeto deberá ser multifacético, heterogéneo, y sin una estructuración fija de competencias y funciones, permitiendo que los liderazgos e iniciativas vayan emergiendo de un proceso plural y no dirigido centralmente.

Una de las dificultades en los períodos de transición es la ausencia de una teoría del sistema en transición o del nuevo sistema resultante. En esa situación, se tiende a proyectar el futuro de manera lineal, prolongando las tendencias recientes. En este momento, ello arroja resultados catastróficos. Pero hacer este tipo de

proyecciones supone simplistamente que las sociedades nacionales y el sistema mundial no desarrollarán ninguna capacidad de autoregulación, o que se trata de totalidades naturales, sin contradicciones, que pueden seguir moviéndose en la misma dirección por mera inercia. La tarea de los intelectuales es superar esas proyecciones superficiales y avanzar hipótesis plausibles sobre posibilidades que esta realidad en transición encierra, pero que para efectivizarse deben ser acompañadas de programas adecuados de acción colectiva. En condiciones de tanta fluidez, más que un plan, lo que se requiere es programar un contexto institucional que contenga y oriente las acciones de todos los agentes del desarrollo urbano en un contexto cambiante y de alta conflictividad. Y esto es más un desafío político que técnico.

Si la predicción del desarrollo posible y deseable de nuestras sociedades urbanas debe ser sostenida por un programa sistemático de acción, surge otra dificultad: la ausencia de un sujeto sociopolítico capaz de asumirlo. A esto contribuyen:

- ✓ el debilitamiento autoinfligido o impuesto del estado nacional en sus capacidades de decidir y hacer (algo que se refleja en el verbo usado en la convocatoria a este evento: “promover”, que puede intercambiarse con “facilitar”, “acompañar”, etc.) y el evidente cortoplacismo y oportunismo electoralista de los agentes del sistema político, que ha puesto en cuestión su legitimidad;
- ✓ la crisis de representación de la sociedad, producto de la pérdida de significación de las categorías sociales y formas de agregación propias del estilo industrialista de desarrollo, lo que hace difícil generar en la esfera pública los consensos o acuerdos sociales de largo plazo que requiere una efectiva acción estratégica;

- ✓ la aún limitada capacidad de los gobiernos locales para asumir la tarea que se les viene asignando, de representar y atender a las sociedades locales y a la vez competir con otros lugares por las inversiones del capital global vistas como única vía de desarrollo.<sup>135</sup>

Como dijimos, la convocatoria pone en el centro de atención de esta comisión la *articulación* de planes estratégicos. Tal articulación tiene dos dimensiones: una, subjetiva, política, que implica desarrollar en los participantes de la planificación estratégica de cada ciudad la conciencia de la necesidad o al menos de la conveniencia de incluir alto en su agenda el intercambio con sus pares, dentro de una cultura de competencia cooperativa que propenda a lograr un equilibrio entre ciudades y subregiones. Otra, objetiva, supone que de hecho se vaya configurando un subsistema de intercambios y cooperaciones, un recorte regional y transnacional del sistema de global de flujos<sup>136</sup>, constituido por la red de ciudades y sus subsistemas regionales de influencia. Esto implica facilitar e incentivar las relaciones entre los elementos de ese subsistema, no sólo mejorando las vías y medios de transporte de bienes (en lo que se viene haciendo énfasis) y de personas, así como las vías de comunicación de información y mensajes, sino avanzando activamente hacia una integración cultural que aproveche el rico potencial de las diferencias entre ciudades y

regiones, a través de la circulación de ideas, proyectos, innovaciones y bienes simbólicos en general.

Dado que la organización de la producción material parece librada al mercado y sus agentes monopólicos, se tiende a hablar de fomentar el turismo, las visitas de artistas, las competencias deportivas, los intercambios de bienes simbólicos; pero esto es insuficiente. Se requiere no tanto intercambiar productos como “hacer juntos” en todas las áreas del quehacer. Esto haría que la articulación no sea una conexión externa y posterior, sino interna y simultánea con la planificación estratégica en cada ciudad de la red. Es posible incentivar la visita de maestros entre ciudades y países, pero otra cosa es que vayan a trabajar juntos por periodos significativos. Es posible multiplicar encuentros como éste, pero otra cosa es ponerse a producir juntos una base común de plan estratégico abarcativo de la región.<sup>137</sup> La acción política conjunta en las instancias mundiales es otra vía poco utilizada en un contexto que incita al bilateralismo y la competencia en un juego suma cero. Es importante avanzar en la integración de un sistema regional de formación superior e investigación, donde se multipliquen los proyectos cooperativos, se flexibilice la aceptación de títulos y se facilite la formación conjunta de profesionales e intelectuales.

Sobre todo esto se viene avanzando en alguna medida, pero los tiempos de las burocracias y la resistencia de los intereses corporativos hacen desesperantemente lenta su reacción en comparación con la vertiginosidad de las transformaciones y nuevos desafíos que plantean la revolución tecnológica, la globalización de los mercados y la reestructuración del capital. La tarea no es simple: una articulación profunda entre proyectos urbanos requiere

---

<sup>135</sup>No deja de ser contradictorio que se pugne por lograr inversiones del gran capital y que, de lograrlas, sus representantes deberían estar sentados en la mesa de concertación del plan estratégico, con una capacidad de imponer sus intereses desproporcionada en relación a los efectos de empleo o desarrollo social que pueden inducir con su presencia.

<sup>136</sup>Sobre el sistema global de flujos, ver: Manuel Castells, La era de la información, economía, sociedad y cultura, (volúmenes 1 y 2), Alianza, Madrid, 1997-1998.

---

<sup>137</sup>En esta dirección, parece como una inversión de alto impacto fomentar la interacción e intercambio de los sectores medios urbanos.

compartir no sólo metodologías sino las normas ISO que tienden a regular el mercado mundial, los sistemas jurídicos, las políticas económicas, las políticas sociales, los códigos culturales.

Se dice que la revolución de las comunicaciones y los transportes y la globalización de los mercados nos han liberado de las barreras estatales, que las distancias han sido substituidas por el tiempo, que el mundo se hace vecino. No es difícil volver cotidiana una interacción entre sectores de cúpula, como la que caracterizó la integración latinoamericana correspondiente al modelo industrialista. Una integración de las plantas y gerencias de las empresas que vienen a copar el mercado regional, una integración por el turismo de las clases de altos ingresos, una integración de las tecnocracias empresariales y estatales, de las clases profesionales que comparten el ámbito especial de la clase ejecutiva en los aviones, de los intelectuales que comparten seminarios internacionales, una integración de las declaraciones diplomáticas. La espacialidad de las relaciones entre élites era ya de ámbito supranacional y pasará fácilmente a ser global.

Pero en sus antípodas sociales, los sectores urbanos empobrecidos y excluidos se reconcentran en ámbitos microlocales, sin siquiera derecho de acceso a su ciudad como totalidad, restringidos por razones de penuria económica a campos de concentración de pobres, donde se vuelve prohibitivo el costo de salir a buscar trabajo o de llegar a trabajos precarios y mal pagos, y donde hasta salir a caminar por la calle es riesgoso. Apenas la televisión -con sus programas enlatados para el mercado global- y el hipermercado -donde se adquieren bienes esenciales producidos en regiones remotas-, permiten a las mayorías participar pasivamente como miembros de un sistema global. Las calles se vuelven espacios tomados por las bandas de jóvenes

encerrados en el barrio, dedicados a cobrar peaje a los forasteros que se atreven a incursionar en él. La ciudad alta y la ciudad baja se distancian, a la vez que las ciudades altas se vinculan y acercan entre sí.

En esto es fundamental no confundir la articulación de un *mercado regional* con la articulación de un *sistema productivo regional*. El primero es capaz de inducir una ola de inversiones globales atraídas por mercados cautivos geográficamente concentrados y de altos ingresos, garantizados por gobiernos corruptos o atenaceados por las presiones del FMI y el BM, lo que explica las altas tasas de ganancia monopólica que pueden lograr en comparación con el centro o con otras regiones de la periferia mundial. Sin embargo, esas inversiones (notablemente en el rubro de servicios públicos privatizados, sistemas financieros y de seguros, comercialización minorista, etc.) son tan destructivas como modernizantes, y se agotan cuando terminan de copar el mercado regional.<sup>138</sup> **La integración al sistema global de nuestras sociedades parece requerir la conformación de un sistema regional de redes de ciudades y áreas que tenga capacidad sistémica para producir competitivamente en el mercado global.** Lo que se requiere son inversiones dirigidas a la producción o sustitución de importaciones de bienes transables, incluso como condición para que la estabilidad monetaria y financiera se puedan sostener.

Volviendo a la convocatoria de este encuentro: ¿articulación para qué? Si el objetivo estratégico de la articulación es lograr -como se indica- un desarrollo equilibrado del Mercosur, podríamos parafrasear el refrán popular y decir: “el

---

138Ver: José Luis Coraggio, “La gobernabilidad de las grandes ciudades: sus condiciones económicas (con especial referencia a la Ciudad de Buenos Aires)”, en: Juan Carlos Venesia (Comp.), “Políticas Públicas y Desarrollo Local”, FLACSO-CEI-Instituto de Desarrollo Regional, Rosario, 1998.

desarrollo equilibrado comienza por casa”, es decir, por el equilibrio socioeconómico y político interno de cada ciudad. La mera articulación de ciudades -ellas mismas desintegradas, no competitivas e ingobernables- y de sus planes -ellos mismos sin sustento sociopolítico-, no podría generar un desarrollo equilibrado como derrame del eventual crecimiento adicional logrado por la articulación. Tal posibilidad no es plausible ni en teoría ni en base a la experiencia.

El sentido de la articulación es hacer posible -por la escala de recursos articulados y los efectos de la cooperación- la inserción de las mayorías en sociedades urbanas crecientemente integradas en lo interno. En el mundo globalizado que comienza a emerger, para ser competitivas, las ciudades deben ser parte de un *sistema* regional interurbano e internacional. Para ello no alcanza con el intercambio de información ni con el tendido de autopistas. Se requiere una radicalización de la democracia, que permita expresar autónomamente los intereses de las mayorías; se requiere una gestión local eficiente y participativa, que permita a la ciudadanía asumir responsablemente los problemas y compartir la búsqueda de soluciones; se requiere un desarrollo de la economía popular no centrada en el capital sino en el trabajo (o en el capital humano); se requiere un desarrollo del sistema educativo, de formación superior y de investigación, orientados hacia la producción y difusión de conocimientos pertinentes para encarar los problemas críticos del desarrollo y potenciar equitativa y sostenidamente las capacidades de emprendimiento y comprensión de todos los ciudadanos; se requiere tener otro poder de negociación con los monopolios globales y establecer mecanismos eficaces de regulación del mercado. **Se requiere, en suma, apuntar no a la cantidad por mera agregación de ciudades sino al cambio de calidad.** Si no se avanza en esta dirección,

las redes de ciudades serán débiles, pues se limitarán al encuentro de élites ilegítimas, sin otro proyecto que su continuado enriquecimiento y sin capacidad de garantizar la gobernabilidad de sus propias ciudades.

Pero el proyecto de promover el surgimiento de una red de ciudades integradas e integradoras de una gran región competitiva en el sistema global no podría tampoco lograrse si esta coalición de gobiernos y sociedades locales no logra incidir en las macropolíticas de orden nacional e internacional.<sup>139</sup> En el contexto hostil de la política macroeconómica neoliberal es imposible generalizar procesos de desarrollo desde lo local o regional. Es preciso recuperar la soberanía en el manejo de la moneda nacional, al menos mientras las otras regiones del mundo no respeten las reglas del juego, declaradas pero no respetadas por sus mismos impulsores, de anular el proteccionismo. En esto Brasil aún conserva un grado de autonomía que la Argentina perdió, al anular subsidios de un tajo y atar mecánicamente el peso al dólar estadounidense, y esa diferencia será materia de conflicto y de desigualdad, por la tendencia a que las actividades industriales se desplacen hacia Brasil por las diferencias en rentabilidad que va generando la brecha creciente entre ambas monedas. Es preciso volver más progresivo y hacer cumplir el sistema impositivo, aligerando el sistema de justicia y acabando con la impunidad y los blandos blanqueos sistemáticos. Es necesario regular el mercado de crédito y los mercados de servicios públicos urbanos, impidiendo los comportamientos monopólicos que encarecen el consumo y la inversión productiva. Es preciso reorientar los recursos de las políticas sociales, hoy no sustentables y apenas compensatorias, volcándolas a la promoción de estructuras

---

<sup>139</sup>Ver: José Luis Coraggio, La Política Urbana Metropolitana Frente a la Globalización”, en EURE, Vol. XXIII, N° 69, Santiago, Julio 1997

productivas basadas en el trabajo y la reproducción ampliada de la vida, creando un sustrato fértil para el desarrollo de las Pymes. 140 Es conveniente sanear ecológicamente a estas ciudades y regiones, controlando las estrategias privadas de pasar a otros o a futuras generaciones los costos de su irresponsabilidad tecnológica.

Una estrategia social no es un mapa rígido ni un conjunto de normas que otros deben cumplir. Es un marco amplio de orientación de acciones y de regulación del conflicto de muy diversos agentes e intereses. El desarrollo equilibrado no podrá ser resultado de un ejercicio tecnocrático de reingeniería social de las ciudades del futuro. Hay demasiada incertidumbre y conflictividad acumulada para que ese pueda ser el procedimiento. El cambio emergerá como institucionalización de nuevas prácticas, valores, códigos y como cristalización de nuevas formas de organización y generación de recursos orientados por esa estrategia. Esto requiere gobiernos nacionales, provinciales y locales radicalmente democráticos, capaces de representar, orientar, alentar, promover y hacer confluir las fuerzas positivas que puede desatar la profunda insatisfacción de las mayorías urbanas por el actual estado de cosas, por el continuo juego electoralista de los actores del sistema político y por el carácter de intocable del proyecto excluyente de las élites. En esto es fundamental tener claro que los agentes del desarrollo no son exclusivamente los empresarios, como parecen creer los organismos internacionales, la CEPAL incluida. Son agentes del desarrollo los gobiernos, las cooperativas, las redes de solidaridad social, los sistemas educativos y los medios de producción simbólica, los movimientos sociales y culturales, las fuerzas políticas y sindicales que compartan una estrategia de desarrollo integrador que

supere el tribalismo y el corporativismo. Esos agentes necesitan ser convocados por proyectos incluyentes, plausibles y movilizadores de la voluntad.

En el momento actual es imprescindible una ruptura epistemológica para emprender seriamente esta empresa. Esa voluntad -que es por último, política- necesita superar el sentido común instalado para legitimar el proyecto neoconservador, que pretende que la economía está sujeta a leyes naturales, que los gobiernos deben atender a los equilibrios de un modelo macroeconómico determinado, falsa sabiduría que nadie expresa mejor que los economistas que adaptan el papel de gurús y sacerdotes del ídolo del mercado.

Las ansiedades que pretenden satisfacerse con ejemplos previos de éxito garantizado deben calmarse. El tiempo del cambio no puede ser corto. Al menos 30 años llevó industrializar esta misma región, constituir la Unión Europea o que surgiera el Silicon Valley, y no será menor el tiempo de la integración y consolidación de esta región del MercoSur como una de las grandes regiones del mundo. Sostener la voluntad colectiva tanto tiempo requiere de un reconocimiento realista de la realidad en proceso y de utopías motivadoras, así como de compartir la experiencia de una creciente sucesión de éxitos que demuestren que el cambio es posible, generando otras expectativas en la juventud, reinstalando la noción de progreso en el imaginario social y revalorizando el significado de un proyecto social compartido.

---

140Ver: José Luis Coraggio, Economía Urbana: la perspectiva popular, Abya Ayala-ILDIS-FLACSO, Quito, 1998.

# 8 LAS REDES DE TRUEQUE COMO INSTITU- CIÓN DE LA ECO- NOMÍA POPULAR

JOSÉ LUIS CORAGGIO  
(Octubre, 1998)



## 1. Introducción

Impulsar el desarrollo de un sistema de economía popular va más allá de contabilizar los recursos, capacidades y actividades económicas actuales de las unidades domésticas de trabajadores y proponer darles más apoyo crediticio o tecnológico. Va también más allá de recuperar, coleccionar y difundir micro-experiencias exitosas de sobrevivencia o de mayor calidad de vida en los intersticios del sistema capitalista en la esperanza de que conocerlas incitará a replicarlas.

Ninguna de esas vías ha probado su eficacia por sí sola para dar el salto cualitativo hacia nuevas formas permanentes de vida social que exigen la magnitud y extensión de la exclusión estructural producida por el nuevo estilo de desarrollo del capital. Tal cambio cualitativo sólo podrá alcanzarse si se actúa conscientemente para constituir un sistema, es decir no un conjunto agregado mecánicamente de personas, organizaciones, comunidades y recursos, sino una red autosostenida de redes interdependientes, orgánica y no sólo éticamente solidaria, capaz de posicionarse autorepresentada en el sistema social más amplio del que forma parte junto con el sistema capitalista.

Pensar en términos de sistema –inter-actuante con otros sistemas que conforman el gran sistema socio-económico y político- exige pensar en la institucionalización de prácticas socio-económicas, distintivas y generalizables, capaces de constituir un régimen autoregulado, capaz de diferenciarse aunque vinculado al sistema del mercado capitalista. Esto requiere desarrollar mecanismos automáticos de regulación, pues la apuesta al control del conjunto a partir del control ético de los comportamientos individuales por parte de portadores de una ética superior es no sólo inviable sino peligroso. Aunque todo mecanismo social supone un grado de alienación de las prácticas cotidianas, pretender la conciencia total es una utopía destructiva. En cambio, la conciencia reflexiva sobre los sistemas, las instituciones y las prácticas sociales, y la participación autónoma de sujetos colectivos en la política democrática, son condiciones necesarias para evitar recaer en la alienación total que supone la plena vigencia del capitalismo.

Se trata, en esta reflexión colectiva que debemos emprender, de identificar los gérmenes de las instituciones de un sistema de economía popular. A ello puede contribuir registrar y examinar críticamente el sentido y la viabilidad de nuevas o viejas instituciones económicas -pautas de comportamiento y sus correspondientes visiones del mundo que orientan el quehacer económico- emergentes o voluntariamente impulsadas, como parte de las respuestas a la crisis de integración social del sistema capitalista o como parte de una búsqueda de formas de vida orientadas por otra utopía social. En particular, queremos aquí examinar la cuestión de si las redes de trueque son una de esas instituciones. 141

---

141 Ver: Carlos de Sanzo, Horacio Covas y Heloísa Primavera, Reinventando el mercado, Ediciones del Programa de Autosuficiencia Regional, Buenos

Al hacerlo, es necesario diferenciarse del discurso movilizador y voluntarista que debe acompañar la acción para impulsar estas formas alternativas, discurso usualmente centrado en marcar sus virtudes, apoyado por ejemplos exitosos, y muy asociado a componentes utópicos. El análisis crítico puede ayudar a fundamentar sus posibilidades pero también a reconocer sus contradicciones internas, cumpliendo un papel necesario como contribución teórica a las prácticas dirigidas a transformar la realidad.

## **2. La comunidad de trueque como mercado**

Normalmente, en nuestras sociedades urbanas el método predominante para resolver las necesidades es comprar los bienes y servicios que las satisfacen utilizando dinero obtenido a través de la venta de recursos que son necesarios para (deseados por) otros. En ambos momentos participamos de compraventas en el mercado. En un sistema social donde impera la interdependencia resultante de la división social del trabajo, el primer sentido de la compraventa generalizada de mercancías es así la satisfacción de las múltiples necesidades de sus poseedores. Ocasionalmente, tal objetivo puede también lograrse mediante el trueque entre dos personas (o dos comunidades) poseedoras de productos que son mutuamente deseados. Se supone que el peso relativo de estas formas de intercambio fue diverso en las sociedades capitalistas y más aún en las antiguas.

En un intento de reconstrucción lógica de su desarrollo histórico, el trueque aparece inicialmente realizado en proporciones

casuales, y su repetición termina estableciendo términos de intercambio en ciertas cantidades o precios relativos. El acto se completa mediante la entrega, simultánea o en momentos acordados, de un bien o servicio y la recepción del otro, en cantidades también acordadas. Pero este tipo de intercambio limita los alcances de la circulación (requiere, por ejemplo, que se reconozcan y encuentren en un mismo momento o plazo y lugar dos partes que poseen los bienes o capacidades mutuamente deseados). Por necesidad surge la institucionalización de una mercancía que cumple la función del equivalente general, cuya posesión da acceso inmediato a todas las demás mercancías independientemente del lugar y tiempo y de los deseos o necesidades particulares de sus poseedores. La circulación del dinero supone la confianza en la posibilidad de completar el movimiento de intercambio de bienes y por tanto en la aceptación universal de esa mercancía como medio de pago. Posteriormente las formas de papel moneda de circulación obligatoria, y hoy del dinero electrónico, perfeccionan esta institución.<sup>142</sup>

El mercado capitalista subordina ese primer sentido de las transacciones de mercado (la satisfacción de necesidades) al de la acumulación (las empresas producen y venden mercancías para acumular capital, no para obtener los medios de consumo deseados). Pero para vender sus productos las empresas requieren finalmente que haya consumidores que van al mercado a comprar medios de consumo personal, y al hacerlo contribuyen a la realización del ciclo del capital. Pero esos consumidores interesan sólo como portadores del dinero, el equivalente general acumulable. Las necesidades, personalidades o sentimientos de los consumidores entran en

---

Aires, 1998. En los acápites siguientes vamos a establecer un diálogo implícito con la caracterización de la economía del trueque que realizan estos autores.

---

142 Esta reconstrucción lógica no necesariamente coincide con cada secuencia histórica real, pero es un recurso del análisis conceptual, del cual el ejemplo clásico es el análisis del tema por Karl Marx.

consideración sólo instrumentalmente, como dato a tener en cuenta al diseñar u ofrecer los productos, o como objeto de manipulación (propaganda, etc.) a fin de que decidan gastar su dinero en los productos que ofrecen y no en los de sus competidores.

En todo caso, el dinero facilita el proceso de intercambio, al constituirse en equivalente general de toda mercancía. Para todos los efectos prácticos, quien tiene (suficiente) dinero puede acceder a las mercancías. Los intercambios posibles pueden estar limitados por restricciones extraeconómicas, como la prohibición de realizar transacciones de ciertas drogas, o de vender influencias derivadas del poder administrativo estatal, etc. También es (era) posible acceder legalmente a bienes y servicios sin dinero, a través de sistemas de distribución directa (servicios públicos gratuitos, redes de caridad, etc.). En general, sin embargo, en una sociedad de mercado plenamente desarrollada, sin dinero es imposible acceder legalmente a bienes que no sean producto del propio trabajo.

El mercado en que se intercambian mercancías por dinero aparece así como una institución generalizada por el capital, que conecta con el sistema de necesidades de los miembros de la sociedad con las decisiones de la producción (y la acumulación). ¿Por qué, entonces, observamos intentos de “regresar” al trueque? 143

Trueques ocasionales nunca dejó de haber, aún en las sociedades capitalistas más avanzadas. Pero el trueque como propuesta generalizable surge en medio de crisis en que el dinero deja de funcionar (ser aceptado) como equivalente general y la única manera de tener certidumbre de que el

cambio permite acceder a los bienes deseados es el cambio directo de productos. Claro ejemplo de esto son las situaciones de hiperinflación.

También surge cuando amplios sectores localizados de la población quedan fuera del mercado capitalista<sup>144</sup> por no tener ingresos monetarios aunque a la vez poseen recursos productivos (trabajo, medios de producción) -con los que pueden producir bienes o servicios capaces de satisfacer necesidades pero que no son competitivos en el mercado capitalista (no son aceptados por su calidad, su precio, la ilegalidad de su posesión, etc.)- o bienes durables de consumo usados (vivienda, artefactos, etc.).

De operaciones individuales y ocasionales de trueque se puede pasar a redes de personas o comunidades que se organizan para sistemáticamente intercambiar bienes y servicios para satisfacer sus necesidades recíprocas, constituyendo así verdaderos mercados “locales”<sup>145</sup> donde se encuentran los poseedores de distintas mercancías que no requieren dinero para efectivizar el intercambio de sus trabajos o posesiones pues al desprenderse de su producto inmediatamente obtienen a cambio otro que consideran de valor equivalente. En tanto los oferentes son ellos mismos productores, surge la figura del “prosumidor”.<sup>146</sup>

Cuando las transacciones se vuelven recurrentes, los términos del intercambio (cuántas empanadas por un saco tejido,

---

143 Ver: Jürgen Schüldt, *Dineros alternativos para el desarrollo local*, Universidad del Pacífico, Lima, 1997.

---

144 Regiones con actividades que son extinguidas por el mercado o por el agotamiento de sus recursos no renovables, o ahora los sectores excluidos estructuralmente como resultado de la revolución tecnológica impulsada dentro de un sistema capitalista que libera al mercado de la acción regulatoria del Estado.

145 Podemos aceptar esa denominación en tanto se refiere a conjuntos de personas ligadas por relaciones cara a cara, una de las connotaciones del término “local”.

146 Ver: Toffler, Alvin, *El cambio del poder. Conocimientos, bienestar y violencia en el umbral del siglo XXI*, Plaza y Janes, Barcelona, 1990.

cuántas horas de clase de yoga por el arreglo de una muela), pueden fijarse a partir de la valoración de las horas de trabajo de manera homogénea (cada hora vale lo mismo, sea de dentista o de cocinero) o ponderada (una hora de dentista equivale a 4 horas de cocinero), ya sea fijadas por un acuerdo entre los participantes individuales de la red, ya sea tomadas de las relaciones imperantes en el mercado capitalista del cual no se puede participar. Esas relaciones suelen estar reguladas por normas compartidas de justicia o de solidaridad entre los miembros de esa comunidad de intercambio.

Suele atribuirse el surgimiento de estas comunidades a la falta de dinero y también denominarlas economía del “no dinero”.<sup>147</sup> Lo que “falta” es el reconocimiento social (demanda) de las capacidades productivas de las personas o comunidades hoy excluidas, sea porque están asociadas a productos que han sido sustituidos (competencia por calidad), sea porque son ineficientes en términos del valor que reclaman para reproducirse (competencia por precios). Esto lleva a los excluidos a perder el acceso normal al

trabajo de otros en una sociedad de mercado: vía trabajo/ingreso por salario-compra de productos o trabajo/ingreso por venta de productos-compra de otros productos para satisfacer las necesidades vía consumo.

Como resultado de la falta de demanda de trabajo o de los productos o servicios que se pueden producir por cuenta propia, le faltan ingresos monetarios a un sector. Pero las capacidades están allí, y también las necesidades insatisfechas. El problema es volver a unirlos, por ejemplo, mediante la producción para el propio consumo individual o regenerando un segmento de mercado comunitario segregado o segmentado.

En todo caso, la mayoría de los bienes y servicios intercambiados a través del trueque requieren también el uso de insumos y el gasto de medios de producción, los que varían entre actividad y actividad, que se suman a los valores de los tiempos de trabajo. Dado que estas redes no surgen en sociedades precapitalistas sino en medio del capitalismo, y que no sólo los insumos sino los conocimientos y destrezas mismas del trabajo han sido o deben ser adquiridas en buena medida en dicho sistema, acceder a ellos requiere dinero, pues el sistema capitalista no admite el trueque salvo que sea parte de su propio movimiento interno (como la circulación de bienes e insumos intermedios entre plantas de una misma empresa o entre empresas de un mismo conglomerado para eludir los impuestos nacionales).

Esto supone que los miembros de una red de trueque participan paralelamente en el mercado capitalista, sea para obtener los insumos que no pueden encontrar dentro de la red,<sup>149</sup> sea para copiar diseños o adoptar

---

147 Ver: Schüldt, *op cit.*

148 No es correcto caracterizarlo así. El papel moneda oficial es expresión abstracta del valor, pero también lo son los registros, vales o créditos que emiten las redes de trueque, pues no expresan ningún trabajo particular. Por otro lado, los defensores de esta tesis afirman contradictoriamente que los créditos tienen igual valor que el dinero. No es así. Tienen un valor de cambio limitado, acotado a un universo particular de bienes y servicios. No es equivalente general pues no es aceptado en toda la sociedad. Se dice también que al no tratarse de dinero (oficial) se está a salvo de la inflación, etc. Pero no es así: si se emiten créditos de más, o si se deprime la oferta de bienes, se devalúa el poder adquisitivo de los créditos acumulados, pues se trata de una relación entre la masa material de bienes y servicios y sus representaciones. Quien obtuvo créditos a cambio de cierto trabajo y los conserva, puede encontrar que no puede obtener un trabajo equivalente (o que se han valorizado) como reflejo de la variación en las productividades o en las demandas relativas.

---

149 Un ejemplo en este sentido es la importancia de incorporar servicios de transporte para extender el mercado comunitario, lo que requiere dinero oficial a menos que un grupo de transportistas se incorporen a

tecnologías, sea para cubrir el espectro complejo de necesidades que la red solo cubre parcialmente. Participan, por tanto de dos sistemas de relaciones y valores contradictorios: los de la competencia y la relación objetivada del mercado capitalista, y los de la solidaridad y los acuerdos conscientes de la comunidad de trueque. Y ello plantea la cuestión de si es posible que ambos sistemas coexistan o si el mercado capitalista tarde o temprano desintegrará el mercado solidario.

### 3. ¿Qué impide que las redes de trueque se consoliden y extiendan?

En la medida que constituyen un complemento y no la única vía posible para acceder a bienes y servicios por medio del trabajo, las comunidades de trueque deben ampliar continuamente la gama de bienes y servicios ofrecidos y por tanto el número de participantes en la red, si es que van a ser una alternativa permanente a la satisfacción de las necesidades que caracterizan una sociedad urbana marcada por la innovación continua en las formas de consumo.

Esa ampliación cualitativa y cuantitativa requiere superar el intercambio cara a cara entre poseedores de bienes mutuamente deseados y supone utilizar formas de dinero no oficial –papel o electrónico–, que en principio debe ser de circulación limitada a los miembros de la red (sólo aceptable en transacciones dentro de la red).<sup>150</sup>

---

la red, pero esto es difícil por ser una actividad que tiene un alto valor de insumos externos con relación al trabajo del transportista (o al valor equivalente de productos y servicios de la red que puede requerir a cambio).

<sup>150</sup> En caso contrario, podríamos pensar en este quasidinero como una moneda local que puede intercambiarse por dinero oficial, estableciendo una tasa de cambio, etc. Pero esto supone el reconocimiento por el sistema de esta moneda, lo cual implica introducir controles o acuerdos externos sobre su emisión, su respaldo, etc. lo que lleva a la reintegración de la comunidad dentro del sistema de mercado capitalista y al sinsentido de tener una

En principio, el trueque es una forma de intercambio simultáneo de productos entre los propietarios de los mismos, estableciendo una relación de cambio por convenio *ad hoc*. Si la entrega no es simultánea, porque una es diferida, se requiere una base de confianza para que uno entregue anticipadamente. El registro de una operación de trueque simultáneo es innecesario a los efectos de la operación misma, pero si es diferida, el registro consigna la obligación contraída entre las partes. El papel (“entregaré tal bien o servicio”) que registra una obligación de entrega de un producto a determinada persona puede ser también objeto de una transacción en la medida que sea transferible. Se vuelve una obligación al portador, redimible en tiempo y lugar determinados. Puede cambiarse por otros bienes o por otras obligaciones. La forma más general de este documento es un vale que no se refiere a ningún producto o trabajo en particular sino a un producto o servicio abstracto o indefinido, que tiene en común con el que originó su emisión el de ser de valor equivalente (en número de horas o créditos). Finalmente el firmante termina haciendo el trabajo para un cliente que conoce al momento de presentar el crédito varias veces endosado. Tal instrumento, en la medida que está firmado por el primer eslabón de la cadena de transacciones, se extingue tanto si se vence el plazo acordado para la obligación como si se redime a tiempo. Si el firmante no cumple, su responsabilidad será puesta en

---

moneda diferenciada. Cuando se “logra” el reconocimiento de la moneda comunitaria (bonos provinciales, créditos aceptados para pagar impuestos al municipio, etc.) se comienza a perder también esa autonomía de regulación de las transacciones y la pretendida calidad de las relaciones de intercambio. Esto puede no ser malo, si el objetivo es reincorporar al sistema excluyente a los excluidos. No da lo mismo si el objetivo es preservar a la comunidad de la intrusión de los valores y de la presión de las fuerzas del mercado capitalista.

duda por la comunidad y eventualmente penalizado su incumplimiento.<sup>151</sup>

Una forma más general de estos documentos es la emisión de créditos, no firmados por ningún productor en particular, sino por una autoridad aceptada por los miembros de una comunidad dentro de la que va a circular. Si ese documento es de circulación forzosa, cualquiera que ofrece un producto en la red está obligado a recibir esos documentos como pago por un valor equivalente. O bien puede ser de circulación voluntaria. Puede aceptarse o no, dependiendo de circunstancias particulares (poder de compra circunstancial o demanda de bienes o servicios que se pueden obtener con ese mismo documento; el poder de compra varía entonces y puede no corresponder a su valor nominal).<sup>152</sup>

Pero la introducción de formas de quasi-dinero desata una contradicción: no sólo facilita el intercambio sino que permite ahora acumular valores representantes de una masa de productos o servicios superior a la oferta (y demanda) cotidiana de cada

oferente. Por ejemplo, un participante en la red que tenga alta productividad o que ofrezca bienes con demanda excedente o de valor superior a los que retira cotidianamente de la red, tendrá un volumen de créditos en sus manos que excede lo que necesita para obtener los medios de consumo o de producción que necesita de la red, con lo que, o limita su participación productiva al equivalente de lo que puede obtener en esa comunidad, o busca otra utilidad a su participación (el préstamo con interés a otros miembros de la red, la realización de transacciones fuera de la red incorporando otros oferentes, etc.). Otro efecto es que varios participantes pueden asociarse para ejercer un poder de compra agregado. En ambos casos la forma dinero supone un poder de compra concentrable en pocas manos, el surgimiento de un desbalance en el poder económico de los miembros de la comunidad y la posibilidad del ahorro. Pero ¿cuál puede ser el sentido del ahorro en un sistema de trueque? Hay algunas funciones que el ahorro permite:

- ✓ La futura adquisición de un bien de mayor valor.
- ✓ Posponer el consumo especulando con que el valor en *créditos* de los bienes va a bajar al ser insuficiente la demanda y poder adquirir una mayor cantidad a posteriori.
- ✓ La posibilidad de convertirse en intermediario, comprando bienes escasos (por ejemplo: yendo temprano al mercado) para revenderlos a un precio mayor y así extraer de la comunidad más valor del que agrega por los propios productos.
- ✓ La posibilidad de prestar a interés a quienes necesitan más bienes o servicios de la red de lo que pueden contribuir a ella en el momento

Si se quieren evitar estos comportamientos considerados como especulativos y “no solidarios”, se debe ejercer un poder

---

151 Recomendamos ver el erudito trabajo ya citado de J. Schüldt, que presenta numerosas experiencias y mecanismos de este tipo y los analiza desde otra perspectiva teórica.

152 ¿Es tan distinto el “No-Dinero” o crédito del dinero oficial?:

*Puede ser falsificado.*

*Puede devaluarse.*

*Puede haber iliquidez o exceso de circulante (en relación a las transacciones actuales o posibles).*

*Cómo se define el nivel adecuado de emisión?*

*Puede sustentar relaciones de poder asimétrico.*

*Puede sustentar comportamientos especulativos.*

*Puede sustentar transacciones de intercambio desigual.*

*Puede sustentar relaciones de explotación del trabajo ajeno.*

*Puede introyectar valores del mercado capitalista (por la forma en que se determinan los precios).*

*Puede intercambiarse por dinero oficial (no salen de la red, sino que entra otro actor, o se cambian de manos entre miembros de la red).*

*Debe utilizarse de manera combinada con el dinero oficial (por la imposibilidad de producir todo dentro de la red, en particular los insumos).*

regulatorio horizontal, acordado como moral compartida por todos los miembros, o bien establecer un poder en manos de funcionarios elegidos para controlar las transacciones (por ejemplo limitando el intercambio a cantidades ajustadas a la capacidad de trabajo individual o a las necesidades de consumo familiar). Esto no sólo introduce formas de control y concentración de un poder que puede tender a autonomizarse y sacar sus propias ventajas a través de prácticas de corrupción, sino que impide el desarrollo *intensivo* del volumen de intercambio, dejando sólo abierta la vía del desarrollo mediante la *extensión* por incorporación de nuevos miembros.

Mantener restricciones morales es difícil cuando es imprescindible el contacto con un mercado capitalista que no las sustenta. En efecto, la ampliación de la masa y variedad de bienes y servicios requiere en algún momento el acceso a medios de producción (insumos, máquinas, conocimiento incorporado en programas, robots, etc.), los cuales –a menos que la comunidad del trueque haya alcanzado dimensiones hasta hoy desconocidas- sólo pueden adquirirse por medio de dinero oficial en el mercado capitalista. La obtención de ese dinero puede lograrse mediante transferencias monetarias desde el sistema capitalista (pensiones, subsidios de desempleo, donaciones caritativas, etc.), la venta de fuerza de trabajo asalariado, o la venta de bienes y servicios en el mercado capitalista. Esto conforma un contacto necesario con el mercado capitalista.<sup>153</sup>

#### **4. Valores y funciones de las comunidades de trueque**

Un mercado es una red de intercambio material. Sin embargo, es también una red

de intercambios simbólicos (incluido el mismo carácter simbólico del dinero), afectivos, etc. En el caso de las redes de trueque, se pretende que la motivación por el contenido simbólico sea mucho más fuerte que por el material. Esa red de intercambio entre los excluidos del mercado capitalista debe facilitar la circulación creando su propia unidad de cuenta y medio simbólico de cambio: *un dinero local*. El dinero, como convención social, cumple su función en tanto los miembros de la red lo acepten como representante de valor de cambio y base de los contratos.

Pero a esto se agrega que los impulsores de las comunidades de trueque marcan la diferencia entre una comunidad voluntaria y movida conscientemente por objetivos trascendentes y un mercado que se impone a las espaldas de los participantes. Sin embargo, dado el pragmatismo predominante es probable que el sentido económico individual de participar en la red de trueque no sea constituir o reproducir una comunidad, sino resolver las propias necesidades mediante el intercambio de trabajos particulares. Por supuesto que otros significados o relaciones morales pueden ser sobreimpuestos como condición para participar, y en algunos casos ser lo que motiva la participación, pero conviene distinguir ambos aspectos.

Por lo demás, en el trueque *per se*, como en el mercado capitalista, puede haber intercambio desigual (como cuando alguien aprovecha la extrema necesidad de otro para forzarlo a aceptar proporciones no equitativas de intercambio, o bien por falta de información adecuada respecto al valor de los bienes o servicios intercambiados), o ser vehículo de relaciones de explotación de clase, género o generacional (en las relaciones de producción de los productos intercambiados), valores considerados negativos (droga, prostitución, etc.). Lo que nos indica que desde una perspectiva moral hay que vigilar tanto las relaciones de

---

<sup>153</sup> Hay otras formas menos evidentes de contacto, como cuando los precios relativos se fijan por relación a los de dicho mercado.

intercambio como las de producción y consumo.

La definición de la tasa de intercambio o precio relativo lleva a plantear la cuestión del precio *justo* o *adecuado*.<sup>154</sup> La primera noción (*precio justo*) tiene una connotación moral. Se puede argüir que la relación de precios justa responde a un tratamiento igualitario de los trabajos incorporados en cada bien o servicio, igualando horas de trabajo y por tanto a las personas, independientemente de la calificación o eficiencia de los trabajos realizados, o bien ponderando los estados de necesidad de los participantes. La segunda noción (*precio adecuado*) se refiere a precios que aseguren la reproducción simple o ampliada de las capacidades (calidad de vida) y sus portadores individuales y del sistema en su conjunto. Pero no se trata de un precio monetario que cubra costos de insumos y un salario equivalente al que paga el capital, sino de un valor compensado con trabajos o productos de otros miembros de la comunidad.

En consecuencia, la reproducción ampliada (incluyendo un nivel de calidad de vida culturalmente adecuado y motivante para seguir participando en la red) del trabajo de unos no puede realizarse sin tener en cuenta la de otros. Esto contribuye a desarrollar la conciencia de solidaridad orgánica (la función y reproducción de una parte es objetivamente dependiente de la de los otros) que se ha perdido en la alienación de la sociedad de mercado. Para impedir que el objetivo de mejoría personal tienda a imponer la ley de la competencia y el juego de suma-cero, la clave es aumentar la

productividad del trabajo de todos sin caer en bloqueos externos, al requerir recursos que no puedan obtenerse dentro de la comunidad o mediante el intercambio con otros sistemas. Sin embargo, siempre es necesario vincularse con esos sistemas, sobre todo en sociedades urbanas.

La red insume de su medio externo (es decir, de agentes que no participan de la red) recursos que no puede proveer o que no puede proveer en condiciones ventajosas: medios de consumo, insumos y medios de producción para la producción de los medios de consumo, y el dinero para acceder a ellos lo obtiene mediante el trabajo asalariado, o la venta por dinero de bienes y servicios al mercado externo, o bien temporalmente mediante préstamos (pero los préstamos deben ser pagados en la misma moneda en que se reciben).

## 5. Eficiencia y competitividad

El costo de los productos y servicios que se intercambian se descompone en:

- ✓ Costo monetario de mercado: de bienes y servicios insumidos que se deben obtener en el mercado mediante dinero oficial.
- ✓ Costo monetario comunitario: de bienes y servicios insumidos que se pueden obtener en la red de trueque mediante *créditos* (que a su vez pueden descomponerse en tiempo de trabajo e insumos utilizados para producir los bienes o servicios que dieron acceso a dichos *créditos*).
- ✓ Costo en trabajo directo: gastado en producir el producto.

¿Cómo valorar los productos vendidos en el mercado capitalista? En principio, salvo notorias imperfecciones en dicho mercado, los precios están dados, y pueden ser

---

<sup>154</sup> El concepto de precio de mercado supone mecanismos que tienden a que un mismo producto tenga un mismo precio en las diversas transacciones. Tal como en el mercado, en las redes de trueque reales debe admitirse cierta variación al respecto. Por ejemplo, cuando hay limitación de oferta, la demanda compra todo a diversos precios (las tartas a 4C\$ desaparecen primero, pero después las de 8C\$), sin formarse un precio normal o que refleje la equivalencia del trabajo gastado.

mayores o menores que los precios imputados dentro de la comunidad. Si para competir hay que vender a precios por debajo de los imputados. ¿Qué ventaja económica reporta?

La eficiencia del mercado capitalista se mide en términos del precio al cual se puede vender un producto y recuperar el capital invertido más una ganancia normal. Ese no es el criterio de eficiencia de la economía del trueque. La eficiencia debería medirse por el tiempo de trabajo necesario para satisfacer determinada necesidad o conjunto de necesidades.<sup>155</sup> En cierta medida, la capacidad de competencia de la producción de estas comunidades puede estar fundada en la no imputación de parte de los costos de trabajo, en el afán de obtener los ingresos monetarios marginales necesarios para realizar el conjunto del trabajo desplegado dentro de la comunidad de trueque. Esto suele ser denominado “autoexplotación”, si bien es resultado de la estructura de explotación capitalista más que de una absurda estrategia de explotarse a sí mismo.<sup>156</sup>

---

155 Incluso esta satisfacción no es comparable con el consumo mediado a través del mercado capitalista. La satisfacción de necesidades en comunidad tiene satisfactores simbólicos, en términos de relaciones sociales, valores solidarios, de austeridad, de cuidado del medioambiente, o “contención emocional y estímulo”. etc. que el mercado capitalista no aporta ni valora. En cambio el mercado valora imágenes individualistas, de estatus comparativo, etc. Todo esto hace imponderables los conceptos de eficiencia del mercado y de la comunidad, y cuando se impone el concepto de eficiencia del mercado se están introyectando valores inadvertidamente. Esto se puede dar, por ejemplo, cuando se exige a una empresa “social” (denominada así porque produce relaciones sociales de determinado tipo) que sea competitiva o sea eficiente en términos del mercado capitalista. Ver. Ota de Leonardis et al, La empresa social, Nueva Visión, Buenos Aires, 1995.

156 Tomar los precios de productos equivalente en el mercado como base para fijar los precios de intercambio dentro de la red puede tener efectos indeseables, puede llevar a valores inaceptables de ciertos trabajos (productos que son producido en gran escala por trabajadores superexplotados violando derechos humanos elementales en otros

## 6. ¿Es posible la especulación en las comunidades de trueque?

Se atribuye al trueque que desalienta maniobras especulativas haciendo improbable el mercado negro, el desabastecimiento o sobreprecios. Esto no es así. Puede darse que alguien tenga mayor éxito en colocar su oferta y acumule muchos créditos, y que no encuentre productos en el mercado para gastarlos (¿desabastecimiento?). Esto significa que no está comprando a otros, que entonces no puede seguir realizando su trabajo (¿crisis de sobreproducción?). Alguien puede especular y aumentar la cantidad de *créditos* que reclama por aquello que vende (¿sobreprecio?) al sujeto particular que acumuló muchos *créditos* ahora desvalorizados, sabiendo que “le sobran”. Otro caso de especulación es cuando alguien prefiere esperar a la hora del cierre para hacer una oferta baja por productos perecederos. Si se fijan precios para evitar estas operaciones puede surgir un mercado negro. Este concepto supone que hay precios “oficiales” y precios de transacción efectiva.

Los límites a la especulación o al enriquecimiento ilegítimo no están dados entonces por el tipo de dinero utilizado, sino por el control moral de cierto tipo de transacciones y comportamientos. Pero esto también puede hacerse en el mercado capitalista, a través de leyes y poderes de policía económica. La diferencia estaría, por lo tanto, o bien en la viabilidad de hacerlo en grupos pequeños, donde hay mayor transparencia, o porque los valores institucionalizados en uno y otros sistema son distintos. Si el tamaño es condición para sustentar otra moral, entonces debe mantenerse un círculo chico y eso atenta contra la eficacia de la alternativa como tal (si la red es chica y con pocos productos,

---

países).

apenas complementa pero no cubre todas las necesidades y difícilmente se convierta en una alternativa).

También se puede comprar productos y venderlos afuera por dinero a precios monetarios superiores (o incluso inferiores, pero siempre menores que los del mercado), y esto sólo se puede frenar con regulaciones o controles.<sup>157</sup>

## 7. Valores morales

Como vemos, se tiende a confundir “imposibilidad objetiva de especulación” con prohibición o con restricción moral. Así, también se dice que no puede haber explotación del uno por el otro dentro de estas redes. Sin embargo, las reglas del intercambio no penetran en los procesos de producción, y puede haber explotación de dueños por trabajadores en los microemprendimientos, o del trabajo infantil o femenino. También puede haber intercambio desigual cuando tiempos iguales de ciertos trabajos son menos valorizados que otros por razones extraeconómicas, es decir no justificado por las diferencias de los costos de reproducción de capacidades de trabajo diversas ni por la intensidad relativa de la demanda, sino por razones de estatus o poder.

La denominación de las redes de trueque multiréciproco como “economía del amor”

---

<sup>157</sup> Algunos ejemplos registrados en la Red Global del Trueque de Buenos Aires: Un oferente vende mucho, acumula créditos que no puede gastar pues no tiene tantas necesidades de consumo. Entonces los usa para contratar un pintor para que pinte un edificio y cobra en dinero a los otros propietarios. A la vez, como tiene un producto que escasea (verdura), se dice: “no critiquen al verdulero porque si no se sale de la red”. Alguien decide comprar con dinero una bolsa de harina, la fracciona y vende a la red por un número mayor al equivalente en créditos, ganando una diferencia. ¿Es esto especulación o valorización de un servicio prestado?

indican el programa de transformación cultural que encierran estas propuestas, algo que es legítimo en la medida que sea aceptado como autorestricción por los participantes. Pero lo relevante aquí es si es posible generar estructuras que institucionalicen esos valores no como autocontrol del interés individual sino como conveniencia personal de todos los miembros. En la medida que la entrada a la red es causada por la necesidad de satisfacer necesidades materiales como forma subsidiaria al consumo integrado al mercado capitalista, esta opción de valores puede ser aparente y vulnerable. Esto se agrava si la lista de valores que se pretende encarnar es contracultural y muy exigente. Para algunos, el trueque evita el consumismo estéril. Si esto se refiere al carácter elemental de los bienes y servicios que permite consumir se está diciendo que entrar a este sistema implica renunciar al consumo no elemental. Pero si el sistema puede expandirse e incorporar productos y servicios más y más sofisticados, innovar en los patrones de satisfacción de necesidades, etc., algunos rasgos del “consumismo” pueden reaparecer.

Pretender garantizar la austeridad manteniendo la red a nivel elemental es peligroso, porque si faltan productos considerados en la cultura urbana como de primera necesidad, se tiende a salir de la red en cuanto se pueda. En la misma línea, la poca oferta de productos variados puede llevar a que los miembros restrinjan su propia contribución de productos o servicios o bien a que tiendan a “comprar lo que haya”, para no quedarse con dinero sin valor, recayendo así en pautas de “consumismo estéril”.

Lo anterior es tanto más relevante cuando advertimos que estas comunidades se forman con miembros de las clases medias que se ven amenazados por la exclusión y tienen ideologías y un alto capital cultural que pueden poder al servicio de un proyecto

de esta naturaleza. En ese sentido, ¿no excluyen estas comunidades a los sectores pobres, sin suficientes recursos y capacidades para producir e intercambiar bienes y servicios entre ellos y poner en marcha un proceso dinámico? ¿Cómo extender estas prácticas a esos sectores? Esto nos lleva a insistir en la necesidad de integrar los programas sociales focalizados en los sectores de pobreza absoluta con las iniciativas colectivas de sobrevivencia por parte de los sectores medios, trabajando más a nivel de comunidades social y culturalmente heterogéneas y no creando segmentos diferenciados que no sólo no se estimulan sino que se rechazan mutuamente.

Avanzar en tal sentido supone politizar la economía, pues requiere un cambio en la cultura política y luchar contra el individualismo y el comunitarismo restringido que hoy tienden a reinar. Esto se requiere si se trata de una transformación radical de la cultura y no sólo la búsqueda de refugio personal. No debemos olvidar que se propone un sistema de valores dirigido a reforzar o extender los valores de la unidad doméstica, de la reciprocidad, de la ayuda mutua, etc. que debe coexistir/competir con otros valores propios del mercado capitalista que no desaparecen: el individualismo, la competencia, el desencanto con el Estado y en general con las propuestas de acción colectiva. Se ponen barreras morales para evitar la intrusión de valores del mercado en la red, pero sus miembros participan todavía del otro sistema de relaciones que les exige otros valores. Tal vez debe reconocerse esta contradicción, admitiendo comportamientos afines a los valores del otro sistema sólo que regulados socialmente (ejemplos: competencia por calidad, valoración social y hasta económica de las innovaciones pero impidiendo que sean fuente de concentración de poder, responsabilidad individual pero en un contexto de apoyo y nueva oportunidad ante el fracaso, admitir

la libre entrada pero regular la sobreoferta en determinados rubros para evitar competencias estériles, etc.).

Hay que tener presente que no se trata de comunidades preexistentes, con sistemas de valores de reciprocidad, en los cuales se está resistiendo la introyección de los valores y relaciones mercantiles, sino que sus miembros vienen de la cultura propia del mercado que los expulsó aunque no quisieran, y se está tratando de ampliar el espacio para la realización de otros valores más propios de la economía doméstica.

En todo caso, los valores de la comunidad de trueque no se sustentan por la negación del dinero y la creación de los créditos, como a veces se pretende, pues ni los créditos ni el dinero oficial dicen en su texto que se prohíben determinadas transacciones (compra de droga, prostitución, etc.), sino que tales actividades son penalizadas por un sistema de normas establecidas aparte, en la sociedad como en las comunidades de trueque.

### **8. ¿Semillero para sistemas más dinámicos o comunidad dinámica ella misma?**

Se dice que la comunidad de trueque es un buen semillero de emprendedores, pues al no poder endeudarse no corren grandes riesgos y pueden aprender sobre la marcha, desarrollando o “reciclando” capacidades para luego reingresar al mercado capitalista con una baja tasa de “mortalidad”. Pero si no aprenden a correr riesgos, no serán emprendedores capaces de ingresar al mercado formal a obtener dinero. Las actividades que generan capacidades de emprendimiento bajo condiciones de incertidumbre son fundamentales para la sobrevivencia, no sólo porque sirven para competir en el mercado, sino en general. Si el mundo económico es incierto, cabe o bien refugiarse en zonas de seguridad

relativa o bien aprender a sobrevivir participando activamente en el mercado capitalista. Pero no se trata de incorporar los valores negativos del mercado para lograrlo, pues eso desvirtuaría el programa cultural de la propuesta, y la comunidad de trueque sería apenas un aguantadero. Habría sí que incorporar alguna dimensión del riesgo en el proceso de participación y desarrollo de capacidades de organización de la producción, la circulación, la red misma, o las semillas no germinarán fuera de su habitat protegido, como pasa con tantas empresas incubadas.

Sí es necesario minimizar los aspectos de lotería que tiene el mercado, donde los esfuerzos realizados pueden ser barridos por un accidente circunstancial en condiciones de vulnerabilidad. Pero el cálculo de riesgos se introduce institucionalizando la innovación cooperativa como proceso constitutivo del sistema de economía popular de la cual las comunidades de trueque forman parte. Supone integrar o desarrollar centros y redes de investigación tecnológica y organizativa, sistemas de aprendizaje colectivo que alienten la creación y permitan la difusión de nuevas formas de producción, circulación y consumo. A partir de las comunidades de trueque, centradas inicialmente en el intercambio de trabajos y productos preexistentes y desplazados del mercado capitalista, esto lleva a incidir en la producción misma de nuevos productos y servicios, condición para la consolidación de un sistema de economía alternativa que, si no se desarrolla dinámicamente, languidece o es fagocitado por el sistema de mercado. Con esta contradicción deben vivir estas comunidades, y para saber qué hacer es fundamental un análisis objetivo de las posibilidades de esta institución que complemente el legítimo programa cultural que propugnan sus impulsores. 158

---

158 El mismo éxito de estas comunidades puede llevar a establecer relaciones externas que la problematizan: si el municipio de Quilmes acepta los

De hecho, las comunidades de trueque pueden ser muy dinámicas si son abiertas. El umbral de entrada (volumen de recursos requeridos y condiciones que se exigen para poder participar) es muy bajo, lo que permite que continuamente entren nuevos prosumidores con sus productos y servicios. Pero también los costos de salida son bajos, como consecuencia del bajo nivel de inversión fija, lo que facilita que reduzcan su participación o salgan aquellos participantes que encuentre otras alternativas de inserción o no tengan condiciones favorables para ubicarse en la comunidad. A su vez, ese bajo nivel de inversión fija limita el tipo de actividades que se pueden realizar y tecnologías que se pueden utilizar, y de algún modo las necesidades que se pueden satisfacer. 159 El bajo nivel de inversión fija a nivel micro no implica que no pueda haberlo para la red en su conjunto, a través de inversiones cooperativas en elementos de apoyo al conjunto de los participantes. Por otra parte, indica que la innovación en estas economías está más vinculada al desarrollo de las capacidades de los trabajadores que a la utilización del conocimiento encarnado en robots o máquinas.

Si la competitividad sostenible debe ser sistémica, debe innovarse a nivel del sistema de relaciones mismo. Así, una de las ventajas de participar en redes de

---

créditos como pago de impuestos es porque los va a usar luego para pagar salarios por trabajos (algo que se quería evitar, que se usara para comprar trabajo asalariado). Por otro lado, si se aceptan para pagar impuestos, esto puede ser un paso para que después de cobren tasas o impuestos a las transacciones económicas que sustenta la red, en principio en créditos pero incluso en moneda oficial.

159 Aunque no hay que confundir necesidad con deseos de satisfactores específicos, y siempre hay otros modos de satisfacer una misma necesidad. Ver: Max-Neef, Manfred, et al, "Desarrollo a Escala Humana. Una opción para el futuro", en Development Dialogue, número especial 1986, CEPALUR/Fundación Dag Hammarskjöld, s.l., agosto 1986.

trueque es que se puede comprender mejor la interdependencia, las consecuencias indeseadas de las propias acciones incluso sobre la situación del que actúa (a quién se compra y a qué precios). Pero también a nivel micro los nuevos valores suponen innovaciones importantes, que en muchos casos van en línea con las mejores opciones de innovación planteadas en el sistema empresarial, pero también con las propuestas asociadas al ecologismo y a su concepto de eficiencia. Así, se bajan costos no productivos: trámites de habilitación, impuestos, propaganda, intermediación, interés, pérdida o desvalorización de stocks, el desperdicio de los envases no retornables o los costos de retornarlos, etc. Se aprende a atender más que a manipular a la demanda al mantener un vínculo directo cara a cara con los consumidores. De hecho, se aplica un régimen de producción a pedido *¡just in time!*. Pero nada de esto supone desplazar al trabajo sino que puede hacerse poniéndolo en el centro del sistema económico.

En la ideología de las comunidades de trueque se confunde imposibilidad con deseo: como *objetivamente* no se puede acumular, a menos que las redes se complejicen y se aflojen algunas de las restricciones al intercambio, se supone que no se quiere ni se requiere acumular. Y la acumulación puede ser una condición para la innovación.<sup>160</sup> La innovación puede estar asociada a la escala, no de las unidades de prosumidores sino de la red misma, y para ello es posible emprender campañas institucionales que atraigan más ciudadanos actualmente marginados del sistema empresarial, pero ello supone abandonar el *desideratum* de lo pequeño y

controlable mediante relaciones cara a cara.

Un elemento fundamental del dinamismo de estas comunidades está en su propio sentido inicial: vincular producción y consumo (por eso lo de “prosumidores”) donde el *leit motiv* debe venir a la vez de la producción (el aliciente para activar capacidades personales excluidas del sistema empresarial) y del consumo (satisfacer necesidades materiales relegadas por la falta de ingreso). Obtenido un primer nivel de satisfacción en ambas identidades (como productor y como consumidor), es contraproducente ver como negativo el querer consumir *más allá de “lo indispensable”*. En ausencia de un mecanismo que genere estímulos nunca satisfechos para dinamizar la producción y la creatividad humana, las comunidades de trueque quedarían estancadas y no llegarían a plantear una alternativa sistémica ante el poder de atracción del sistema capitalista. El sentido estratégico de estas comunidades debe ser la reproducción *ampliada* (nunca satisfecha) de la vida de sus miembros, como propugna la propuesta de un sistema de economía popular.<sup>161 162</sup>

## **9. Conclusión: la comunidad de trueque, institución de la economía popular que le da sentido**

En el origen, el discurso que acompaña la propuesta de la comunidad de trueque activa un programa comunitarista y ecologista, asociado a la búsqueda de formas cualitativamente superiores de vida

---

<sup>160</sup> Se argumenta que, al no haber acumulación, tampoco es posible desarrollar monopolios, pero la red de trueque no está exenta de estructuras de poder (quién decide quién entra, quién da crédito, etc.) que deben ser controladas por el ejercicio activo de la democracia, pues no es intrínseco al sistema económico de trueque multirecíproco que no se desarrollen poderes asimétricos.

---

<sup>161</sup> Ver: José L. Coraggio, Economía urbana: la perspectiva popular, ILDIS-FLACSO-Abya Yala, Quito, 1998.

<sup>162</sup> Es fundamental avanzar en la vinculación entre producción e intercambio. Cuando esta propuesta se limita a la circulación y enfrenta, por ejemplo, el problema del dinamismo, su limitada respuesta es acelerar el ritmo e la circulación. Esto se evidencia con los mecanismos de “oxidación” de los vales o créditos emitidos, que penaliza el poseerlos sin hacerlos circular. Ver: J. Schüldt, *op. Cit.*

social: rechazo al consumismo exacerbado, regreso a otra relación con la naturaleza, a relaciones comunitarias, a lo pequeño que es más seguro y hermoso, etc.

Pero es sintomático que estas propuestas adquieran vigencia en momentos de crisis generalizada de reproducción de sectores medios. Esto abre la duda sobre el futuro de estas redes y las motivaciones “oportunistas” de sus participantes: ¿serán sólo un modo sucedáneo de acceder a recursos, porque el mercado los excluye? ¿Se trata de una regresión a una forma atrasada a la que abandonarán individual o colectivamente en cuanto puedan volver al mercado? En cualquier caso, ¿se trata de una emergencia espontánea que viene de las bases de la sociedad?

Es indudable el papel activo de algunos agentes-intelectuales que donan su trabajo voluntario para promover estas alternativas, proponiendo esos nuevos valores y relaciones como mecanismos alternativos de resolución de necesidades y de recuperación de la identidad. Sin dicho activismo renovado, planteando siempre nuevas metas, el movimiento tal vez no se iniciaría y/o tendería a agotarse, a estancarse. Pero siendo cierto el papel de los activistas, hay condiciones objetivas en el surgimiento y el posible desarrollo que deben tenerse en cuenta.

Creemos que la perdurabilidad de estas instituciones (incluso ante la reapertura de la posibilidad de regresar al mercado), dependerá de la posibilidad de desarrollar formas más complejas y dinámicas de economía popular como contexto que contenga y fortalezca en lugar de fagocitar a las redes de trueque. A su vez, estas redes son un componente extraordinariamente eficaz para la demostración de la viabilidad de una economía popular, en tanto muestran que capacidades y necesidades que el mercado capitalista excluye pueden ser puestas en acto de manera eficaz.

Sin embargo, desde la perspectiva de la economía popular, no basada en la prosecución de ciertos valores morales sino en la búsqueda de respuestas eficaces a la reproducción ampliada de la calidad de vida de sus miembros, los valores aducidos para atraer participantes a la red, si se convierten en condición rígida, pueden ser un bloqueo contra su necesaria complejización si es que estas comunidades van a ser algo más que un refugio temporal, si es que van a generar otra calidad en la articulación de sus miembros con el resto de la sociedad.

Así, por ejemplo, se requiere aceptar una división del trabajo que no exija la relación cara a cara, superando la estructura de redes alveolares sin capacidad de desarrollo, mediante la ampliación de los productos y la extensión del mercado. Esto a su vez requiere complejizar la institución misma: la necesidad de representantes y el posible re-surgimiento de jerarquías, la necesidad de mecanismos e instancias de regulación, de control de calidad y de vigilancia menos personal de prácticas ilegítimas, el desarrollo de organismos de apoyo al desarrollo organizativo y tecnológico, así como la representación colectiva en el sistema político (lucha legislativa, judicial, sobre el ejercicio del poder de policía, etc.) y social (movimiento cultural de consumidores, el mismo movimiento ecologista y comunitarista). Las contradicciones que sin duda traería este desarrollo son propias de todo crecimiento vital, y deben ser vistas como desafíos a encarar en la misma dialéctica del desarrollo, más que como derrotas morales.

No se trata de pretender que la red de trueque devenga, por su propio desarrollo, en una economía alternativa capaz de competir e incluso substituir al mercado, sino de verla como una de las formas que se da la economía popular, advirtiendo que su desarrollo depende del desarrollo de otras formas y procesos afines, incluso la reforma

del mercado capitalista y la democratización del estado. En esta perspectiva, el contacto con el dinero y el poder político no es de por sí nocivo, sino que es necesario, pero para evitar que sea vehículo de la subordinación es necesario potenciar estas redes dentro de estructuras de poder social y económico en cuyo contexto adquieren otras posibilidades y sentido. Se requiere entonces una estrategia más amplia, económica, política y cultural, para lograr la sinergia sin la cual no podríamos más que resistir y sobrevivir sin desarrollar formas alternativas de alcance social que hagan del trabajo y no del capital la categoría central de la vida económica.

#### **ANEXO. Sobre la teoría económica y las instituciones: una digresión sobre el método**

La teoría económica neoclásica, hoy dominante, pretende asemejarse a la Física en su estructura de cientificidad. Para ella el término “competencia”, se refiere a una estructura específica de mercado, cuyo tipo-ideal es el modelo de competencia perfecta, o bien a una hipótesis de ley “natural” que en el largo plazo lleva a que los precios sean los menores posibles y a que los recursos se asignen de manera eficiente entre insumos y entre ramas de la producción.

Esa ley es objetiva, en el doble sentido de que existe independientemente de la conciencia que de ella tengan los actores que operan como sus agentes, interactuando en el mercado pretendiendo que conocen la existencia, comportamientos y propósitos de los otros, cuando en realidad son apenas mediadores de procesos y datos “objetivos” como los precios de mercado. La única posibilidad en la relación interpersonal de mercado es optar entre oferentes (cuando no

hay monopolio) y negociar (cada vez menos) márgenes particulares respecto a un precio que viene dado por esa entelequia naturalizada y no negociable ni regulable denominada mercado. Para sobrevivir hay que competir o, en todo caso, coludir.

Por otro lado, para el institucionalismo, lejos de ser una ley natural, como la de la gravitación universal, la competencia es un arreglo o acuerdo social, con reglas, normas de comportamiento admisible y un régimen legal que castiga las desviaciones al mismo, entre agentes que conocen la existencia de los otros y se comportan competitivamente pero encuentran necesario establecer normas y límites a la competencia. Es entonces, una construcción social consciente y no una fuerza natural, ciega.

En el límite, estos conceptos teóricos alternativos no se complementan sino que se excluyen. En efecto, para la teoría neoclásica de la competencia perfecta, la competencia en el sentido institucionalista es imposible (se interactúa sin conciencia de la existencia de otros agentes y de sus planes, competir conscientemente no tiene sentido, sólo hay que guiarse por los precios y tomar las decisiones óptimas). En el tratamiento de las anomalías, las concepciones se acercan como es el caso de la teoría del oligopolio, si bien el intento de mantener la metodología cuantitativista empobrece los intentos neoclásicos de tener en cuenta los fenómenos que hasta el sentido común advierte.

Ante el qué es el mercado, la hipótesis del núcleo central del Programa de Investigación Científica institucionalista es que se trata de “una construcción social, de carácter histórico” (y no una expresión lógica de cierta naturaleza intrínseca y universal del hombre). Frente al individualismo metodológico, que ve a los individuos como átomos preexistentes de cuya interacción resulta el mercado y sus leyes emergentes, ve a los comportamientos

económicos de los individuos como constreñidos e influidos por las estructuras sociales a las que pertenecen (así, pueden pensar las tendencias al individualismo como resultado de la exacerbación del mercado capitalista y no a la inversa). Entonces, más que revisar los supuestos irreales de la simplista psicología neoclásica (racionalidad completa del individuo como productor o como consumidor), plantean una hipótesis distinta sobre la relación entre lo individual y lo social. Y eso estimula hipótesis muy distintas para orientar la investigación.

Por supuesto, tendrán que enfrentar la objeción positivista de que “las instituciones” no son observables directamente ni sus variaciones hipotéticas son medibles en sus manifestaciones empíricas como lo son un precio o la cantidad de compra de un bien. Si pretenden ubicarse en el terreno de la epistemología lakatosiana,<sup>163</sup> deberán construir un programa de investigación que vaya conectando deductivamente sus hipótesis centrales no directamente verificables con otras contrastables por la experiencia, sugeridas por el entorno conceptual de las teorías sociológicas de las instituciones, las vertientes de economía institucional previas, y por la lenta sistematización de los hallazgos de estudios empíricos orientados desde esas hipótesis (investigando cuestiones como, por ejemplo, la eficacia de las vinculaciones interpersonales en redes para determinar las acciones de los individuos). De hecho, una manera de inferir la existencia de una institución en una determinada comunidad o grupo social es observar comportamientos repetitivos de diversos individuos pertenecientes al grupo, y verificar que están pautados (y pueden ser previstos) según las reglas sociales que la definición de tal institución supone.

Las instituciones económicas pueden de hecho ser observadas, registradas, teorizadas, y determinados los límites que establecen a las acciones humanas como lo son los fenómenos que la teoría neoclásica reputa como “económicos”.<sup>164</sup> Pueden asimismo, ser hipotetizadas sus contradicciones y posibles desarrollos bajo diversas circunstancias. Además, es posible estudiar su génesis, sea como desarrollo necesario de un proceso objetivo, sea como desarrollo asociado a un programa de acción voluntaria para construir el sistema de relaciones y normas que supone la institución.

---

<sup>163</sup> Ver: Lakatos, Imre & Musgrave, Alan, *Criticism and the growth of knowledge*, Cambridge, USA, 1992.

---

<sup>164</sup> Cabe recordar el llamado de atención de Milton Friedman a quienes consideran que las curvas de demanda existen y pueden medirse. Friedman, *Teoría de los Precios*, Alianza, Madrid, 1966.